This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

Über dieses Buch

Dies ist ein digitales Exemplar eines Buches, das seit Generationen in den Regalen der Bibliotheken aufbewahrt wurde, bevor es von Google im Rahmen eines Projekts, mit dem die Bücher dieser Welt online verfügbar gemacht werden sollen, sorgfältig gescannt wurde.

Das Buch hat das Urheberrecht überdauert und kann nun öffentlich zugänglich gemacht werden. Ein öffentlich zugängliches Buch ist ein Buch, das niemals Urheberrechten unterlag oder bei dem die Schutzfrist des Urheberrechts abgelaufen ist. Ob ein Buch öffentlich zugänglich ist, kann von Land zu Land unterschiedlich sein. Öffentlich zugängliche Bücher sind unser Tor zur Vergangenheit und stellen ein geschichtliches, kulturelles und wissenschaftliches Vermögen dar, das häufig nur schwierig zu entdecken ist.

Gebrauchsspuren, Anmerkungen und andere Randbemerkungen, die im Originalband enthalten sind, finden sich auch in dieser Datei – eine Erinnerung an die lange Reise, die das Buch vom Verleger zu einer Bibliothek und weiter zu Ihnen hinter sich gebracht hat.

Nutzungsrichtlinien

Google ist stolz, mit Bibliotheken in partnerschaftlicher Zusammenarbeit öffentlich zugängliches Material zu digitalisieren und einer breiten Masse zugänglich zu machen. Öffentlich zugängliche Bücher gehören der Öffentlichkeit, und wir sind nur ihre Hüter. Nichtsdestotrotz ist diese Arbeit kostspielig. Um diese Ressource weiterhin zur Verfügung stellen zu können, haben wir Schritte unternommen, um den Missbrauch durch kommerzielle Parteien zu verhindern. Dazu gehören technische Einschränkungen für automatisierte Abfragen.

Wir bitten Sie um Einhaltung folgender Richtlinien:

+ *Nutzung der Dateien zu nichtkommerziellen Zwecken* Wir haben Google Buchsuche für Endanwender konzipiert und möchten, dass Sie diese Dateien nur für persönliche, nichtkommerzielle Zwecke verwenden.

+ *Keine automatisierten Abfragen* Senden Sie keine automatisierten Abfragen irgendwelcher Art an das Google-System. Wenn Sie Recherchen über maschinelle Übersetzung, optische Zeichenerkennung oder andere Bereiche durchführen, in denen der Zugang zu Text in großen Mengen nützlich ist, wenden Sie sich bitte an uns. Wir fördern die Nutzung des öffentlich zugänglichen Materials für diese Zwecke und können Ihnen unter Umständen helfen.

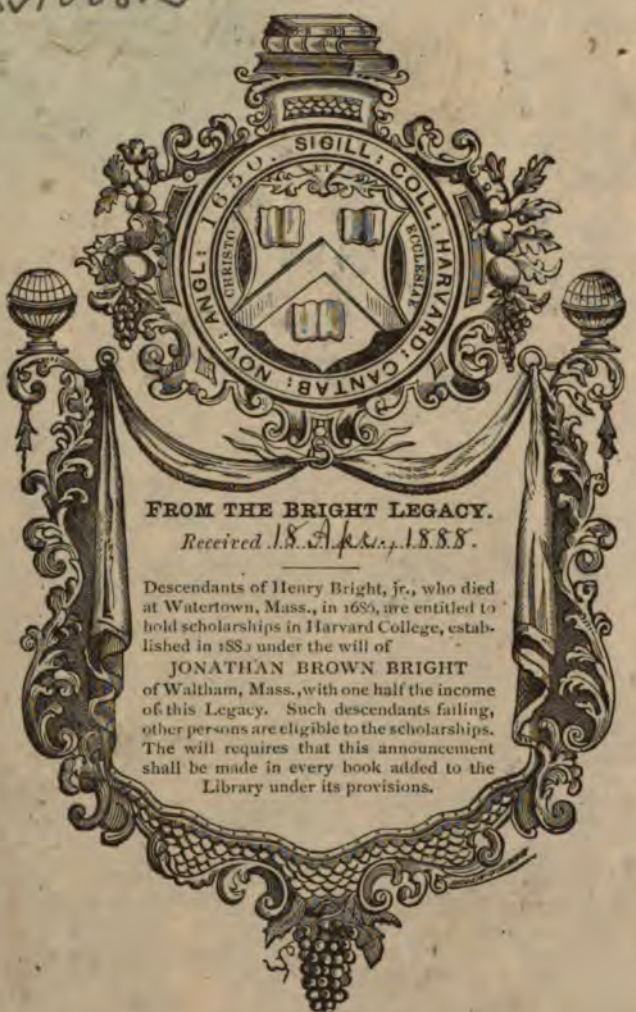
+ *Beibehaltung von Google-Markenelementen* Das "Wasserzeichen" von Google, das Sie in jeder Datei finden, ist wichtig zur Information über dieses Projekt und hilft den Anwendern weiteres Material über Google Buchsuche zu finden. Bitte entfernen Sie das Wasserzeichen nicht.

+ *Bewegen Sie sich innerhalb der Legalität* Unabhängig von Ihrem Verwendungszweck müssen Sie sich Ihrer Verantwortung bewusst sein, sicherzustellen, dass Ihre Nutzung legal ist. Gehen Sie nicht davon aus, dass ein Buch, das nach unserem Dafürhalten für Nutzer in den USA öffentlich zugänglich ist, auch für Nutzer in anderen Ländern öffentlich zugänglich ist. Ob ein Buch noch dem Urheberrecht unterliegt, ist von Land zu Land verschieden. Wir können keine Beratung leisten, ob eine bestimmte Nutzung eines bestimmten Buches gesetzlich zulässig ist. Gehen Sie nicht davon aus, dass das Erscheinen eines Buchs in Google Buchsuche bedeutet, dass es in jeder Form und überall auf der Welt verwendet werden kann. Eine Urheberrechtsverletzung kann schwerwiegende Folgen haben.

Über Google Buchsuche

Das Ziel von Google besteht darin, die weltweiten Informationen zu organisieren und allgemein nutzbar und zugänglich zu machen. Google Buchsuche hilft Lesern dabei, die Bücher dieser Welt zu entdecken, und unterstützt Autoren und Verleger dabei, neue Zielgruppen zu erreichen. Den gesamten Buchtext können Sie im Internet unter `http://books.google.com` durchsuchen.

Gov1008.3



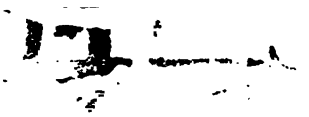
FROM THE BRIGHT LEGACY.

Received 18 Apr., 1888.

Descendants of Henry Bright, jr., who died at Watertown, Mass., in 1689, are entitled to hold scholarships in Harvard College, established in 1883 under the will of

JONATHAN BROWN BRIGHT

of Waltham, Mass., with one half the income of this Legacy. Such descendants failing, other persons are eligible to the scholarships. The will requires that this announcement shall be made in every book added to the Library under its provisions.



Handbuch

des

Oeffentlichen Rechts

der Gegenwart

in

Monographien.

Unter Mitwirkung von

Professor Dr. **Aschehoug** in Christiania, Landgerichtspräsident Dr. **Becker** in Oldenburg, Landrichter **Bömers** in Bückeburg, Dr. **Böttcher** in Freiburg i. B., Professor Dr. **Brusa** in Turin, Geheimerath Professor Dr. **von Bulmerincq** in Heidelberg, Rechtsanwalt **H. Büsing** in Schwerin, Professor Dr. **Engelmann** in Dorpat, Großherzogl. Luxemburg. Geschäftsträger in Berlin Dr. **Eyschen**, Archivrath **Falkmann** in Detmold, Geh. Justizrath **Forkel** in Coburg, Kanzler Professor Dr. **Hareis** in Gießen, Landgerichtsrath a. D. Dr. **L. Haupp** in Tübingen, Professor Dr. **Hoos** in Kopenhagen, Professor Dr. **de Hartog** in Amsterdam, Geh. Justizrath Professor Dr. **Hinschius** in Berlin, Geh. Hofrath Professor Dr. **von Holst** in Freiburg, Geh. Regierungsrath Dr. **Zircher** in Meiningen, Rechtsanwalt Rath **Klinghammer** in Rudolstadt, Senator Dr. **Klügmann** in Lübeck, Staatsrath Professor Dr. **Laband** in Straßburg i. E., Kabinetschef Professor **André Lebon** in Paris, Landgerichtsrath **Leoni** in Straßburg i. E., Bergamtsdirektor Dr. **Leuthold** in Freiberg, Landgerichtsdirektor **Liebmann** in Greiz, Advokat **J. Manole** in Galatz, Senator Dr. **Mechelin** in Helsingfors, Professor Dr. **H. Meyer** in Jena, Rechtsanwalt **B. Müller** in Gera, Professor Dr. **Nys** in Brüssel, Professor Dr. **J. von Orelli** in Zürich, Wirkl. Geh. Rath **Otto** in Braunschweig, Landgerichtspräsident **Pietscher** in Dessau, Advokat Professor Dr. **Saripolos** in Athen, Staatsminister Dr. **von Sarwey** in Stuttgart, Staatsrath Dr. **Schambach** in Sondershausen, Ministerialrath Dr. **Schenkel** in Karlsruhe, Geheimerath Professor Dr. **H. Schulze** in Heidelberg, Rechtsanwalt Dr. **Sievers** in Bremen, Geheimerath **Sonnenkalb** in Altenburg, Professor Dr. **Manuel Torres Campos** in Granada, Professor Dr. **Ulbrich** in Prag, Professor Dr. **W. Vogel** in Erlangen, Rechtsanwalt Dr. **J. Wolffson** in Hamburg und anderen Gelehrten des In- und Auslandes

herausgegeben von

Dr. Heinrich Marquardsen,

Professor in Erlangen und Mitglied des Reichstags und der bayerischen Abgeordneten-Kammer.

Zweiter Band.

Freiburg i. B. 1887.

Akademische Verlagsbuchhandlung von J. C. B. Mohr

(Paul Siebeck).

~~W. 3954~~
Gov 1668.3

HARVARD COLLEGE
APR 18 1888
LIBRARY.

Bright Fund.

Inhalt des zweiten Bandes.

Erster Halbband.

(Ausgegeben 1883.)

Seite

Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Bearbeitet von Professor Dr. Paul Laband in Straßburg i. E. 1
Inhaltsübersicht V
Sachregister 303

Das Staatsrecht der Reichslande Elsaß-Lothringen. Bearbeitet von Landgerichtsrath Dr. A. Leoni in Straßburg i. E. 215
Inhaltsübersicht VII
Sachregister 303

Zweiter Halbband.

(Ausgegeben 1884.)

Das Staatsrecht des Königreichs Preußen. Bearbeitet von Geheimerath Professor Dr. Hermann Schulze in Heidelberg 1
Inhaltsübersicht V
Sachregister 255

Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen. Bearbeitet von Bergamtsdirector Dr. C. E. Leuthold in Freiburg 167
Inhaltsübersicht VII
Sachregister 261

Erſter Halbband.

Handbuch

des

Oeffentlichen Rechts.

Zweiter Band.

Das Staatsrecht des Deutschen Reiches und der Deutschen Staaten. I.

Erster Halbband.

Das Staatsrecht des Deutschen Reiches.

Von

Dr. Paul Laband,
Professor an der Universität Straßburg.

Das Staatsrecht der Reichslande Elsaß-Lothringen.

Von

A. Leoni,
Landgerichtsrath in Straßburg i. E.

Freiburg i. B. und Tübingen 1883.
Akademische Verlagsbuchhandlung von J. C. B. Mohr
(Paul Siebeck).

Das Recht der Ueberſetzung in fremde Sprachen behält ſich die Verlagshandlung vor.

Druck von H. Laupp in Tübingen.

Inhaltsübersicht.

Das Staatsrecht des Deutschen Reiches.

Von

Professor Dr. **Paul Laband.**

Seite

Allgemeine Litteraturübersicht 3

I. Abschnitt: Die Entstehungsgeschichte des Deutschen Reiches.

§ 1. Die Entstehungsgeschichte 5
I. Die Auflösung des Deutschen Bundes 5
II. Die Gründung des norddeutschen Bundes 6
III. Das Verhältniß des norddeutschen Bundes zu den süddeutschen Staaten 11
IV. Die Gründung des Deutschen Reiches 12
V. Die Redaktion der Verfassung 14

II. Abschnitt: Die rechtliche Natur des Reiches und sein Verhältniß zu den Gliedstaaten.

§ 2. Die rechtliche Natur des Reiches und sein Verhältniß zu den Gliedstaaten 15
I. Das Reich als Rechtssubjekt 15
II. Die Souveränetät des Reiches 17
III. Die Träger der Rechtspersönlichkeit des Reiches 19
IV. Das Verhältniß der Einzelstaaten zum Reich 21
V. Die Gehorsamspflicht der Einzelstaaten 23
VI Die Rechte der Einzelstaaten 23
VII. Die Existenz der Einzelstaaten 26

III. Abschnitt: Die Herrschaftsobjekte.

§ 3. Das Bundesgebiet 27
I. Die Gebietshoheit des Reiches 27
II. Der Umfang des Bundesgebiets 27
III. Der Inhalt der Gebietshoheit des Reiches 28
IV. Der Schutz des Bundesgebiets 29
§ 4. Die Reichsangehörigen 29
I. Begriff und staatsrechtliche Natur der Reichsangehörigkeit . . 29
II. Die Pflichten der Reichsangehörigen 30
III. Die Rechte der Reichsangehörigen 31
IV. Gemeinsames Indigenat für die Reichsangehörigen 32
V. Das Staatsbürgerrecht im Einzelstaat 32
VI. Der Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit 34

IV. Abschnitt: Die Organisation des Reiches.

§ 5. Der Kaiser 37
I. Begriff und juristische Natur des Kaiserthums 37
II. Verbindung des Kaiserthums mit dem Preußischen Königthum 38
III. Der Kaisertitel 38
IV. Die Regierungsrechte des Kaisers 39
V. Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen 40
§ 6. Der Bundesrath 40
I. Begriff und staatsrechtliche Stellung 40
II. Die Bevollmächtigten zum Bundesrath 41
III. Die Kompetenz des Bundesraths 42
IV. Die Ordnung der Bundesraths-Geschäfte 44
V. Die Bundesraths-Ausschüsse 45

Seite

§ 7. Der Reichstag 46
I. Begriff und staatsrechtliche Befugnisse 46
II. Wahlrecht 47
III. Die Ordnung der Reichstags-Geschäfte 51
IV. Die persönliche Stellung der Reichstags-Mitglieder 53
§ 8. Die Reichsbehörden 54
I. Begriff und staatsrechtliche Stellung 54
II. Arten der Reichsbehörden 55
III. Der Reichskanzler 56
IV. Die Reichsverwaltungsbehörden 58
V. Selbstständige Reichs-Finanzbehörden 59
VI. Richterliche Reichsbehörden 60
§ 9. Die Reichsbeamten 62
I. Begriff der Reichsbeamten 62
II. Anstellung der Reichsbeamten 63
III. Die Pflichten und Beschränkungen der Reichsbeamten . . . 64
IV. Die Rechtsfolgen der Pflichtverletzung 65
V. Die Rechte der Reichsbeamten 66
VI. Versetzung, Stellung zur Disposition, Suspension der Reichsbeamten 68
VII. Die Beendigung des Dienstverhältnisses 69

V. Abschnitt: Die Funktionen des Reiches.

§ 10. Die Gesetzgebung 70
I. Der Begriff und die Erfordernisse des Gesetzes 70
II. Der Weg der Reichsgesetzgebung 73
III. Gesetze im formellen Sinne 79
IV. Die Wirkungen der Gesetze 81
V. Die Verordnungen des Reiches 85
VI. Das Verhältniß der Reichsgesetze zu den Landesgesetzen . . 91
§ 11. Die Verwaltung 93
I. Der Begriff 93
II. Die Rechtsgeschäfte der Verwaltung 97
III. Die Kontrole der Reichsverwaltung 100
IV. Reichsverwaltung und Staatsverwaltung 101
§ 12. Die Staatsverträge 104
I. Begriff und juristische Natur 104
II. Die staatsrechtliche Gültigkeit 107
III. Der Abschluß von Staatsverträgen 109
IV. Die Staatsverträge der Bundesglieder 115

VI. Abschnitt: Die einzelnen Zweige der Verwaltung.

§ 13. Die auswärtigen Angelegenheiten 118
I. Gesandtschaften 118
II. Konsulate 121
§ 14. Die inneren Angelegenheiten 128
I. Maß- und Gewichtswesen 129
II. Geldwesen 131
III. Bankwesen 135
IV. Patentschutz 140
V. Gewerbebetrieb der Seeschiffer 143
§ 15. Die öffentlichen Verkehrsanstalten 144
I. Post- und Telegraphenwesen 144
II. Eisenbahnwesen 155
§ 16. Das Militär- und Marinewesen 161
I. Allgemeine Prinzipien 161
II. Die Einheitlichkeit des Militärrechts u. der Heereseinrichtungen 162
III. Der Oberbefehl über die bewaffnete Macht des Reiches . . 163
IV. Kosten und Lasten des gesammten Kriegswesens 164
V. Die Militärhoheitsrechte der Einzelstaaten 165
VI. Die Festungen und Kriegshäfen 166
VII. Die Organisation und Gliederung der bewaffneten Macht . . 167
VIII. Der Militärdienst 169
IX. Einfluß des Militärdienstverhältnisses auf andere Rechtsverhältnisse 170
X. Die Versorgung der Militärpersonen und ihrer Hinterbliebenen 171
XI. Die Militärlasten 172

Seite

§ 17. Das Gerichtswesen 174
I. Die Gerichtsbarkeit 174
II. Die Gerichtsverfassung 183
III. Der Gerichtsdienst 185
IV. Die Zeugenpflicht 187
V. Kosten und Gebühren 189
§ 18. Das Finanzwesen 189
I. Der Reichsfiskus 189
II. Das aktive Reichsvermögen 190
III. Die Reichsschulden 192
IV. Die Einnahmequellen des Reiches 194
V. Die Finanzwirthschaft des Reiches 201
VI. Das Haushalts-Etats-Gesetz 204
VII. Die Verwaltung ohne Etatsgesetz 210
VIII. Die Rechnungskontrole und Entlastung der Verwaltung . . 212

Das Staatsrecht der Reichslande Elsaß-Lothringen.

Von

Landgerichtsrath A. Leoni.

Litteratur und Quellen 217
Abkürzungen 218

I. Abschnitt. Einleitung.

§ 1. Die Herrschaft des General-Gouverneur's 219

Die staatsrechtliche Gestaltung des Landes.

§ 2. Die Abtretung des Landes und die rechtlichen Folgen derselben . . 222
§ 3. Die staatliche Einrichtung von E.-L. 224
§ 4. Die e.-l. Staatsangehörigkeit 226
§ 5. Die Aufnahme E.-L.'s in das Reich 228

II. Abschnitt: Die staatlichen Organe.

§ 6. Der Kaiser 230
§ 7. Der Bundesrath 232
§ 8. Der Landesausschuß 232
1) Rechtliche Stellung 232
2) Zusammensetzung des Landesausschusses. Wahl und Rechte der Mitglieder 234
3) Berufung und Auflösung des Landes-Ausschusses. Geschäftsordnung 235
§ 9. Die erste Einrichtung der Verwaltung 236
§ 10. Der Statthalter 238

Die Zentralbehörden.

§ 11. Das Ministerium 241
§ 12. Der Oberschulrath 243
§ 13. Der Staatsrath 245
§ 14. Der Generaldirektor der Zölle und indirekten Steuern 246

Die mittleren und unteren Verwaltungsbehörden.

§ 15. Bezirkspräsidenten 247
Kreisdirektoren 248
§ 16. Die Rechtsverhältnisse der Beamten und Lehrer 249
1) Anstellung 250
2) Rechte und Verantwortlichkeit 251
3) Disziplin und Dienstentlassung 252
4) Pension 253
Professoren der Universität Straßburg 254
Officiers ministériels 254
§ 17. Die Bezirke und Gemeinden 255

Seite

III. Abschnitt: Die staatlichen Funktionen.

I. Kapitel: Die Landesgesetzgebung.

§ 18. Die Formen der Gesetzgebung 263
§ 19. Ausfertigung und Verkündigung der Gesetze 265
§ 20. Die Verordnungsgewalt 265
§ 21. Verhältniß von Reichs- und Landesgesetzen 267

II. Kapitel: Die Justiz.

§ 22. Die ordentlichen Gerichte 268
§ 23. Die Staatsanwaltschaft 270
§ 24. Die besonderen Gerichte 270
§ 25. Die Trennung der Gerichts- und Verwaltungsbehörden 271

III. Kapitel: Die Verwaltung.

I. Das Recht der Finanzverwaltung.
§ 26. Der Landesfiskus 273
§ 27. Das Aktiv-Vermögen des Landes 275
§ 28. Die Landesschulden 276
§ 29. Die Feststellung und Kontrole des Landeshaushalts-Etats 277
§ 30. Die Ausgaben und Einnahmen 278

II. Das Recht der Polizeiverwaltung.
A. Allgemeine Grundsätze.
§ 31. Begriff und Arten der Polizei 281
§ 32. Die Behörden der Polizeiverwaltung und deren Zuständigkeit . . 281
§ 33. Kontrolen der Polizei-Verwaltung 283
B. Sicherheitspolizei.
§ 34. Aufläufe und Waffenpolizei 284
§ 35. Die Preßpolizei 284
§ 36. Die Beschränkungen des Vereins- und Versammlungsrechts . . . 286

III. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit.
§ 37. Der frühere und heutige Rechtszustand 287
§ 38. Die Bezirksräthe 288
§ 39. Der kaiserliche Rath 290

IV. Kapitel: Die Rechtsverhältnisse der Religionsgesellschaften.

I. Im Allgemeinen.
§ 40. Der Grundsatz der religiösen Freiheit 291
§ 41. Die Stellung der gesetzlich anerkannten Religionsgesellschaften . . 292

II. Das Oberaufsichtsrecht des Staats.
§ 42. Die katholische Kirche 293
§ 43. Die protestantische Kirche 297
§ 44. Der jüdische Kultus 299

III. Das Schutzrecht des Staats.
§ 45. Der appel comme d'abus 300

Das

Staatsrecht des Deutschen Reiches.

Von

Dr. Paul Laband,
ord. Professor des deutschen Rechts an der Universität Straßburg.

Allgemeine Litteratur-Uebersicht.

Annalen des Nordd. Bundes und des Zollvereins (resp. des d. Reiches) von Hirth seit 1868. — v. Martitz, Betrachtungen über die Verf. des Nordd. Bundes. Leipzg. 1868. — Hiersemenzel, Die Verf. des Nordd. Bundes. Berlin 1867. Derselbe, Das Verfassungs- und Verwaltungsrecht des Nordd. Bundes. 2 Bde. Berl. 1868—1870. — Gg. Meyer, Grundzüge des Nordd. Bundesrechts. Leipz. 1868. — Thudichum, Verfassungsr. des Nordd. Bundes u. des deutschen Zollvereins. Tübingen 1870. — v. Gerber, Grundzüge eines Systems des d. Staatsrechts. 2. Aufl. Leipz. 1869. 3. Aufl. 1880.

Hauser, Die Verf. des d. Reiches. Nördl. 1871. — Riebel, Die Reichsverfassungs-Urkunde. Nördl. 1871. — Gg. Meyer, Staatsrechtl. Erörterungen über die deutsche R.V. Leipz. 1872. — v. Held, Die Verf. des d. Reiches. Leipzig 1872. — M. Seydel, Commentar z. Verfassungs-Urk. f. d. d. Reich. Würzb. 1873. — Rob. v. Mohl, Das Deutsche Reichsstaatsrecht. Tübingen 1873. — v. Rönne, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. (2. Aufl.) I. II. 1. 2. Leipzig 1876 ff. — Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. I. Bd. Tübingen 1876. II. Bd. 1878. III. Bd. 1. Abth. 1880. 2. Abth. 1882. — Gg. Meyer, Lehrb. des Deutschen Staatsrechts. Leipz. 1878. Desselben Lehrb. des D. Verwaltungsrechts. I. 1883. Daselbst. — Ph. Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. I. Bd. Berlin und Leipzig 1880. — G. Schulze, Lehrb. d. D. Staatsrechts. I. Bd. Leipz. 1881 (behandelt nur das Landesstaatsrecht.)

Weitere Litteraturangaben finden sich in meinem Reichsstaatsrecht. In der nachfolgenden Darstellung sind regelmäßig nur diejenigen Schriften citirt, welche in dem angeführten Werke von mir noch nicht berücksichtigt werden konnten.

Erster Abschnitt.

Die Entstehungsgeschichte des Deutschen Reiches.

§ 1. I. Die Geschichte der Bestrebungen und Versuche zur Herstellung einer Verfassung, welche den politischen Bedürfnissen und Wünschen des deutschen Volkes genüge, läßt sich bis in eine entlegene Zeit zurückführen. Nicht nur die ganze Periode des ehemaligen deutschen Bundes ist von diesen Tendenzen erfüllt und politisch bewegt worden, sondern weit darüber hinaus kann man das Vorhandensein und das gelegentliche Hervortreten derselben verfolgen. Allein so interessant diese Entwicklung vom Standpunkt der Geschichte oder der Politik auch sein mag, eine rechtsgeschichtliche Bedeutung kommt ihr nur in so weit zu, als sie zu Rechtsbildungen geführt hat, und insbesondere für die Entstehung des Deutschen Reiches ist sie staatsrechtlich nur von Belang, insoweit sie diejenigen Vorgänge betrifft, welche mit der Gründung des Reiches und der Feststellung seiner Verfassung in nachweisbarem Zusammenhange stehen. Von diesem Standpunkte aus läßt sich die Entstehungsgeschichte des Deutschen Reiches nicht weiter zurückverfolgen als bis zur Katastrophe vom Jahre 1866, welche zur Auflösung des Deutschen Bundes führte. Alle Versuche zur Reform der Bundesverfassung blieben resultatlos, auch der letzte, von Preußen im Frühjahr 1866 unternommene; indeß traten bei diesem letzten Reformversuch die Ansichten der Preußischen Regierung über die Neugestaltung der deutschen Verfassung zum ersten Male in bestimmter Formulirung zu Tage, und zwar in einer Vorlage des Preußischen Bundestags-Gesandten vom 11. Mai 1866 an die zur Berathung der Verfassungsreform vom Bundestage eingesetzte Kommission. Die Preußische Regierung verlangte in diesen „Vorschlägen" die Einfügung einer periodisch einzuberufenden Nationalvertretung in den Bundesorganismus mit der Wirkung, daß die bisher erforderliche Stimmeneinheit der Bundesglieder durch Beschlußfassung der Nationalvertretung auf speziell bezeichneten Gebieten der künftigen Bundesgesetzgebung ersetzt werden solle; ferner die Feststellung der Kompetenz; endlich Organisation des Konsulatwesens, Gründung einer deutschen Kriegsmarine und Revision der Bundeskriegsverfassung. Zu einer ernstgemeinten Verhandlung über diese Vorschläge kam es am Bundestage nicht mehr; der am 14. Juni 1866 von der Bundesversammlung auf Antrag Oesterreichs gefaßte Beschluß, die Mobilmachung sämmtlicher nicht österreichischen und nicht preußischen Bundes-Armeecorps anzuordnen, wurde von Preußen mit der Erklärung beantwortet, „daß es den bisherigen Bundesvertrag für gebrochen und deßhalb nicht mehr für verbindlich ansehe, denselben vielmehr als erloschen betrachten und behandeln werde." Seinem Beispiele folgten diejenigen nord- und mitteldeutschen Staaten, welche während des Krieges von 1866 auf Seiten Preußens standen. Im Art. II des Präliminarfriedensvertrages v. Nikolsburg v. 26. Juli 1866 erkannte Oesterreich die Auflösung des bisherigen deutschen

Bundes an und gab seine Zustimmung zu einer neuen Gestaltung Deutschlands ohne Betheiligung des österreichischen Kaiserstaates. In den Berliner Friedensverträgen von 1866 traten Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, Hessen, Reuß ä. L. und Sachsen-Meiningen diesen Bestimmungen des Nikolsburger Friedens bei; Hannover, Kurhessen, Nassau und Frankfurt hatten durch den Krieg ihre Existenz als Staaten verloren und waren ebenso wie die, durch den Wiener Frieden v. 30. Oktober 1864 von Dänemark losgetrennten Elbherzogthümer mit dem Preußischen Staate vereinigt worden. Luxemburg und Limburg, dessen Entlassung aus dem deutschen Bunde der König der Niederlande bereits am 19. Mai 1866 beantragt hatte, hielten sich von der Theilnahme an den Bundestags-Verhandlungen seit der Austrittserklärung Preußens fern und erkannten die Auflösung des deutschen Bundes und die neue politische Gestaltung Deutschlands im Londoner Vertrag v. 11. Mai 1867 ausdrücklich an. Demnach hatten sämmtliche Mitglieder des ehemaligen deutschen Bundes, so weit sie ihre staatliche Existenz bewahrt hatten, in bindender völkerrechtlicher Form ihr Einverständniß mit der Auflösung des deutschen Bundes erklärt [1]). Auch die Europäischen Großmächte, welche auf dem Wiener Congreß von 1815 an der Errichtung des deutschen Bundes eine Mitwirkung geübt hatten, erkannten durch den Londoner Vertrag v. 11. Mai 1867 Art. 6 durch die darin enthaltene Bezugnahme auf die Auflösung des deutschen Bundes die letztere ausdrücklich an.

Der deutsche Bund war ein *völkerrechtliches* Verhältniß; mit seiner Auflösung war dasselbe nach allen Seiten hin beendet; es giebt weder eine Succession in Bundesrechte, noch eine Fortwirkung von Bundes-Beschlüssen, soweit nicht erworbene Rechte durch dieselben zu Zeiten des Bundes schon begründet waren. Der Bund hatte keinerlei gesetzgebende Gewalt; weder die Bundesacte und die Wiener Schlußacte noch die Bundesbeschlüsse waren Gesetze, trotzdem sie mißbräuchlich als Bundesgesetze bezeichnet wurden, sondern nur Vereinbarungen über das völkerrechtliche Bundesverhältniß der Einzelstaaten selbst oder über die von den letzteren zu erlassenden Gesetze. Ein von dem Landesrecht der einzelnen Staaten verschiedenes Bundesrecht, das einen andern Inhalt als die vertragsmäßige Normirung des Bundesverhältnisses und deren Ausführung im Einzelnen hatte, gab es nicht; alles, selbst das durch Bundesbeschlüsse provozirte und in allen deutschen Staaten gleichmäßig geltende Recht war ohne Ausnahme nicht Bundesrecht sondern *Landesrecht*. Dieses Recht ist daher auch durch die Auflösung des deutschen Bundes nicht beseitigt worden, eben weil es kein Bundesrecht war; dagegen sind alle Bestimmungen über den völkerrechtlichen Verein, welcher unter den deutschen Staaten mit der Bezeichnung deutscher Bund bestanden hat, mit der Auflösung dieses Vereins gegenstandslos geworden und vollständig und in allen Beziehungen in Wegfall gekommen.

II. Nachdem schon am 10. Juni 1866, also kurz vor der Auflösung des Bundes, Fürst Bismarck den deutschen Regierungen „Grundzüge zu einer neuen Bundesverfassung" zur Erwägung mitgetheilt hatte, machte er am 16. Juni 1866 sämmtlichen norddeutschen Staaten mit Ausnahme von Hannover, Sachsen, Kurhessen, Hessen-Darmstadt und Luxemburg den Vorschlag zu einem Bündniß, welches nur von Sachsen-Meiningen und Reuß ä. L. abgelehnt, von allen übrigen angenommen wurde. Nach einem mit diesen Staaten stattgehabten Schriftenwechsel wurde unter ihnen am 18. August 1866 zu Berlin definitiv ein Bündnißvertrag abgeschlossen [2]), welchem in den Friedensverträgen von Berlin das Kgr. Sachsen, Sachsen-Meiningen und Reuß ä. L., sowie Hessen-Darmstadt mit seinen nördlich des Mains liegenden Gebietstheilen beitraten.

---

1) Nur von *Lichtenstein* ist dieses Einverständniß nicht *ausdrücklich* erklärt, jedoch thatsächlich dargethan worden.

2) Die beiden Mecklenburg unterzeichneten erst am 21. August.

In diesem Vertrage wurde zunächst ein Offensiv- und Defensiv-Bündniß zur Erhaltung der Unabhängigkeit und Integrität, sowie der inneren und äußeren Sicherheit der contrahirenden Staaten geschlossen und sodann vereinbart, die Zwecke des Bündnisses definitiv durch eine Bundesverfassung sicher zu stellen, welche auf der Basis der Preußischen Grundzüge vom 10. Juni 1866 unter Mitwirkung eines gemeinschaftlich zu berufenden Parlaments vereinbart werden sollte. Zur Erreichung dieses Zweckes versprachen die Regierungen, gleichzeitig mit Preußen die auf Grund des Reichswahlgesetzes vom 12. April 1849 vorzunehmenden Wahlen der Abgeordneten zum Parlament anzuordnen und letzteres gemeinschaftlich mit Preußen einzuberufen, und sie verpflichteten sich, Bevollmächtigte nach Berlin zu senden, um nach Maßgabe der Grundzüge vom 10. Juni den Entwurf der Bundesverfassung festzustellen, welcher dem Parlament zur Berathung und Vereinbarung vorgelegt werden sollte. Die Dauer des Bündnisses wurde durch Art. 6 des Vertrages auf ein Jahr festgesetzt; mit Ablauf dieses Zeitraumes erlosch der Vertrag von selbst, falls er nicht schon vorher durch Gründung eines dauernden Bundesverhältnisses erledigt wurde.

Abgesehen von der für ein Jahr geschlossenen Offensiv- und Defensiv-Allianz verpflichteten sich demnach die Contrahenten zu einer einmaligen Leistung, zu einer Handlung, die ihrer Natur nach nicht wiederkehren kann, nämlich zur Herstellung einer Bundesverfassung. Sie gründeten nicht einen Bund, sondern sie verpflichteten sich einen Bund zu gründen; sie vereinbarten nicht eine Verfassung, sondern sie vereinbarten einen Modus behufs Feststellung einer Verfassung [1]). Der Bündniß-Vertrag vom 18. Aug. 1866 und die ihn erweiternden Friedensverträge begründeten vertragsmäßige (völkerrechtliche) gegenseitige Pflichten und Rechte. Kam die Herstellung des Bundes nach Maßgabe der in dem Augustvertrage vereinbarten Modalitäten zu Stande, so durfte keiner der Contrahenten von diesem Bunde sich fern halten, keiner von demselben ausgeschlossen werden. Das Augustbündniß schuf nicht den Norddeutschen Bund und wurde nicht durch das Zustandekommen der Bundesverfassung prolongirt, entwickelt oder vollendet, sondern es wurde durch die Gründung des Nordd. Bundes beendigt, indem es erfüllt wurde. Die Regierungen begannen mit der Erfüllung der ihnen obliegenden Verpflichtung, indem sie ihren Landtagen ein Wahlgesetz für den Reichstag vorlegten, welches sich so eng als möglich an das Wahlgesetz von 1849 anlehnte; dasselbe wurde in allen verbündeten Staaten in verfassungsmäßiger Weise genehmigt, in einigen freilich, namentlich in Preußen und Mecklenburg, nicht ohne Modifikationen des Reichswahlgesetzes von 1849. Auch wurde dem zu wählenden Reichstage in der überwiegenden Mehrzahl dieser Gesetze nur die Befugniß zur „Berathung", nicht auch zur „Vereinbarung" der Bundesverfassung ertheilt, so daß den landständischen Versammlungen aller einzelnen norddeutschen Staaten eine Superrevision des zwischen den Regierungen und dem Reichstage festzustellenden Verfassungsentwurfes vorbehalten blieb. Es traten ferner bevollmächtigte Vertreter aller verbündeten Staaten am 15. Dezember 1866 in Berlin zu Conferenzen zusammen, um einen Entwurf einer Verfassung zu vereinbaren. Fürst Bismarck legte Namens der Preuß. Regierung einen Entwurf [2]) vor, welcher eine weitere Ausführung der Grundzüge vom 10. Juni 1866 war. Die Verhandlungen über diesen Entwurf waren vertrauliche; über die Diskussion der einzelnen Artikel und die von den Regierungen gestellten Amendements sind Protokolle nicht veröffentlicht worden. Dagegen sind die Resultate der Berathungen

---

1) Hänel, Studien I. S. 69 ff.

2) Veröffentlicht zuerst von Hänel, Studien I. 270 ff. Ausführliche Mittheilungen über den Entwurf brachte aber bereits die Provinzial-Correspondenz vom 19. Dezember 1866. Vgl. Hahn, zwei Jahre preuß. deutsch. Politik. Berlin 1868. S. 483.

in Form von 4 Protokollen registrirt worden [1]). Das erste derselben vom 18. Januar 1867 constatirt den einstimmigen Beschluß der Bevollmächtigten, daß die Krone Preußen dem einzuberufenden Reichstage gegenüber zur einheitlichen Vertretung der verbündeten Regierungen ermächtigt und zur Einberufung, Eröffnung, Vertagung, Schließung, Auflösung des Reichstages befugt sein solle; in dem vierten, dem sogen. Schlußprotokoll vom 7. Februar 1867 wird bekundet, daß sämmtliche Bevollmächtigte darüber einverstanden seien, „daß der in amendirter Form definitiv festgestellte Verfassungs-Entwurf Namens der Gesammtheit der in der Konferenz vertretenen Regierungen durch die Krone Preußen dem Reichstage vorgelegt werde". Nachdem die allgemeinen Wahlen am 12. Febr. 1867 stattgefunden hatten, berief der König von Preußen in Ausführung des am 18. Januar gefaßten Beschlusses der Bevollmächtigten „den Reichstag des norddeutschen Bundes" auf den 24. Februar 1867 nach Berlin und legte ihm den von den Regierungs-Bevollmächtigten ausgearbeiteten Entwurf vor [2]). Bei den Berathungen des Reichstages fehlte es nicht an einer Fluth von Abänderungs-Vorschlägen; im Allgemeinen aber hielt der Reichstag an den Grundgedanken des Entwurfs fest, lehnte alle mit demselben in unvereinbarem Contrast stehenden Abänderungen ab und erwarb sich das Verdienst, den Entwurf an einer bedeutenden Anzahl von Stellen erheblich verbessert zu haben. Am 16. April 1867 hat der Reichstag die Berathung des Entwurfs zu Ende geführt und ihn in der Gestalt, wie er aus dieser Berathung hervorgegangen ist, mit 230 gegen 53 Stimmen angenommen. An demselben Tage traten die Kommissarien der verbündeten Regierungen zu einer Sitzung zusammen und beschlossen einstimmig, „den Verfassungs-Entwurf, wie er aus der Schlußberathung des Reichstages hervorgegangen ist, anzunehmen."

Die rechtliche Lage, welche durch diese Beschlüsse geschaffen wurde, war folgende. Die Errichtung des norddeutschen Bundes war noch nicht erfolgt; der sogen. constituirende Reichstag war kein Parlament im staatsrechtlichen Sinne, sondern nur eine Versammlung vom Volke gewählter politischer Vertrauensmänner; seine Genehmigung des Verfassungsentwurfs hatte nur die Bedeutung eines Gutachtens; ihm war durch die weit überwiegende Mehrzahl der Wahlgesetze nur die Befugniß zur „Berathung" einer Bundesverfassung ertheilt worden [3]). Unter den verbündeten Staaten bestand vielmehr dasjenige Rechtsverhältniß, welches durch das Augustbündniß und die dasselbe in Bezug nehmenden Friedensverträge geschaffen war, im Wesentlichen unverändert fort. Nur war der Art. 5 desselben erledigt durch vollständige Erfüllung und der Art. 2 war inhaltlich näher bestimmt; die Verpflichtung und Berechtigung der Staaten, einem Bunde anzugehören, dessen

1) Dieselben sind abgedruckt als Anlagen zu den Stenogr. Berichten des Reichstages, ferner bei Hahn S. 486 ff., in Glaser's Archiv. I. 3. S. 1 ff. und im Staatsarchiv Bd. XII. S. 353 ff.

2) Von der Ausarbeitung von Motiven hatte man theils aus Rücksicht auf den Zeitaufwand, theils wegen der Schwierigkeit ihrer Feststellung Abstand genommen.

3) Zorn, Staatsrecht I. 19 und 21 Note 14 behauptet, daß „die Thätigkeit des sogen. constituirenden Reichstages gar keine andere als eine berathende sein konnte, und wenn der Augustvertrag dem Parlament eine „verfassungvereinbarende" Thätigkeit vindicirt und alle 22 Einzelstaatsgesetze dies sanctionirt hätten, so wäre die Thätigkeit dieses Parlamentes doch nur eine berathende gewesen." Dies schießt über das Ziel hinaus. Die Einzelstaaten waren durch nichts gehindert, durch ein in verfassungsmäßiger Weise zu Stande gekommenes Gesetz im Voraus die zwischen den Regierungen und dem Parlament zu vereinbarende Verfassung anzuerkennen. Die im Februar 1867 zusammentretende Versammlung hätte ebenso gut an die Stelle der 22 Volksvertretungen der Einzelstaaten gesetzt werden können, wie gleich darauf das sogen. Zollparlament als gemeinschaftliche Vertretung der Bevölkerungen der Zollvereinsstaaten an die Stelle der Volksvertretungen der letzteren getreten ist. Der Zollverein von 1867 war doch auch kein „Staat" und hatte dennoch ein Parlament, dem es an einer rechtswirksamen Thätigkeit doch gewiß nicht fehlte. Die Volksvertretungen der Einzelstaaten, voran das Preuß. Abgeordnetenhaus, wollten nur nicht, den verbündeten Regierungen und dem nach dem Wahlgesetz von 1849 zu wählenden, sogen. Reichstage die „Vereinbarung" der Bundesverf. überlassen. Vgl. mein Reichsstaatsrecht I S. 20.

Verfassung unter Mitwirkung eines gemeinschaftlich zu berufenden Parlaments vereinbart werden sollte, hatte sich spezialisirt zu der Pflicht und dem Recht, einem Bunde mit der am 16. April 1867 festgestellten Verfassung anzugehören. Die wechselseitige Pflicht einen Bund zu gründen, konnte jetzt durch diese Gründung selbst erfüllt werden. Hierzu aber waren die Regierungen der verbündeten Staaten nach dem Staatsrecht der letzteren ohne Zustimmung der Landesvertretungen nicht befugt. Sie bedurften hierzu einer in der Form des verfassungsändernden Gesetzes ertheilten Ermächtigung, weil durch diesen Eintritt die Verfassung jedes Einzelstaates auf das Tiefste verändert wurde. Demgemäß ist der Entwurf der Bundesverfassung in allen einzelnen Staaten den Landtagen zur Genehmigung vorgelegt und in der für Gesetzes-Publikationen vorgeschriebenen Form verkündet worden. Alle diese Publikationspatente enthalten die Bestimmung, daß diese Verfassung in den betreffenden Staatsgebieten „am 1. Juli 1867 in Kraft treten soll". Es wäre verfehlt aus diesen Publikationen den Schluß zu ziehen, daß die mit dem norddeutschen Reichstage vereinbarte Verfassung *gleichmäßiges Landesgesetz* sämmtlicher verbündeter Staaten geworden sei[1]). Die Gründung des Norddeutschen Bundes, der gleichzeitige Eintritt der norddeutschen Staaten in denselben war eine *That*, eine *Rechtshandlung* der norddeutschen Staaten. Die Staaten vollzogen als willens- und handlungsfähige Personen durch Gründung des Norddeutschen Bundes einen Willens-Entschluß. Die Art und Weise wie dieser Entschluß erklärt und verwirklicht wurde, bestand darin, daß jeder Staat in der Form des Gesetzes d. h. unter Constatirung der Uebereinstimmung der Krone und der Volksvertretung, ihn öffentlich bekundete und dadurch zugleich seine Regierung ermächtigte und verpflichtete, alle zur Ausführung dieses Entschlusses erforderlichen Maßregeln zu treffen. Der Entschluß in den norddeutschen Bund einzutreten, konnte aber in keiner anderen Weise mit der erforderlichen Bestimmtheit ausgedrückt werden, als durch Bezugnahme resp. Mittheilung der Verfassung desselben. In ihr allein war der präcise Ausdruck seines Zweckes, seines Mitgliederbestandes und Gebietsumfanges, seiner Kompetenz, seiner Verfassungseinrichtungen u. s. w. gegeben. Der Name Norddeutscher Bund erhält nur durch die Bundesverfassung einen concreten und fest bestimmten Inhalt. Sie mußte daher mitpublicirt werden. Die Klausel: „Die Verfassung des Norddeutschen Bundes tritt in dem Gebiete des Staates X. am 1. Juli 1867 in Kraft", welche die Einführungspatente haben, ist vollkommen identisch mit dem Satze: „Der Staat X. tritt am 1. Juli 1867 in den Nordd. Bund ein." Denn die Verfassung des Nordd. Bundes konnte in einem Einzelstaate gar nicht anders in Kraft treten, als durch Gründung des Norddeutschen Bundes, resp. Eintreten in denselben; und kein Staat konnte anders in den Norddeutschen Bund eintreten als dadurch, daß die Verfassung des letzteren in seinem Gebiete in Kraft trat. Objekt der Publikationsgesetze vom Juni 1867 sind nicht die Bestimmungen der Nordd. Bundesverfassung an sich, sondern Objekt ist die *Erklärung des Beitritts* zu demjenigen Bunde, welcher in dieser Verfassung definirt ist.

Diese, in den Publikationsgesetzen bekundeten Willenserklärungen der einzelnen Staaten und die zu ihrer Durchführung erfolgten Regierungshandlungen sind die definitive und vollständige Erfüllung des Augustbündnisses[2]). Sie stellen die *Handlung* dar,

---

1) So *Seydel* Komment. S. 5.

2) Mit Unrecht sagt *Zorn* I S. 23, „die Einzelstdatsgesetze der 22 Staaten enthalten die Uebernahme einer zukünftigen, am 1. Juli 1867 zu erfüllenden Leistung." Gegen wen wird die Leistung übernommen? Die Gesetze enthalten kein Leistungsversprechen; es fehlt am Promittenten sowohl wie am Promissar. Die Uebernahme der Leistung war bereits im Augustvertrage wechselseitig erfolgt; die Publikationsgesetze enthalten diejenigen Willensacte der Einzelstaaten, durch welche der Augustvertrag erfüllt wurde. Daß der 1. Juli 1867 der Gründungstag des nordd. Bundes ist, steht hiermit nicht im Widerspruch, wie *Zorn* a. a. O. Note 20 meint; denn nicht auf das

zu welcher sich die Staaten gegenseitig verpflichtet hatten, nämlich die Gründung des Bundes. Mit dieser Gründung war das Auguststündniß nach der ausdrücklichen Bestimmung in Art. 6 desselben erloschen. Am 1. Juli 1867 war der Norddeutsche Bund errichtet, nicht früher und auch nicht später. Als am 14. Juli 1867 der König von Preußen den Grafen von Bismarck zum Bundeskanzler des Norddeutschen Bundes ernannte, am 26. Juli 1867 die Einführung des Bundesgesetzblattes anordnete und in der ersten Nummer desselben die Verfassung abdrucken ließ, war der Norddeutsche Bund schon vorhanden und die Verfassung desselben bereits in Geltung. König Wilhelm handelte bereits auf Grund derselben Kraft der durch diese Verfassung ihm übertragenen Rechte.

Der norddeutsche Bund konnte ohne eine bestimmte Verfassung nicht zur Existenz kommen und folglich konnte die Sanction dieser Verfassung nicht von ihm ausgehen. Das Problem, daß ein erst zu gründendes Staatsgebilde sich selbst die Bedingungen seiner Entstehung schafft, gleicht der Quadratur des Cirkels. Der Bund wurde in das Leben gerufen von Staaten, die vor ihm existent waren und sich zu diesem Zwecke vereinigt hatten: sie haben ihm seine Verfassung gegeben; er hat gleich bei seiner Geburt seine Konstitution und Organisation mit auf die Welt gebracht. Aber sie haben diese Verfassung ihm gegeben, nicht sich selbst; daraus folgt, daß diese Gründung nicht unter den Gesichtspunkt des Landesgesetzes gebracht werden darf, sondern als eine freie Willensthat aller bei der Gründung betheiligten Staaten aufzufassen ist.

Die Frage nach dem Rechtsgrunde, auf welchem die verbindliche Kraft der Bundesverfassung (resp. Reichsverfassung) beruht, ist vielfach erörtert und in sehr verschiedener Weise beantwortet worden. Auf der einen Seite stehen einige Schriftsteller, welche die Verfassung für einen völkerrechtlichen Vertrag halten. So v. Martitz, Betrachtungen S. 6. 136. Westerkamp S. 21. Seydel a. a. O. G. Meyer in Hirth's Annalen 1876 S. 658 ff., und Staatsrecht § 64. Alsdann ist es allein consequent mit Seydel, auch das Bundesverhältniß für ein vertragsmäßiges zu erklären, und die Geltung der Bundesverfassung in jedem einzelnen Staate auf einen Akt der Landesgesetzgung zu begründen. Dagegen ist es völlig unlogisch und in sich selbst widerspruchsvoll, wenn G. Meyer a. a. O. sagt, „die Reichsverfassung ist ihrer Entstehung nach Vertragsrecht, ihrer Geltung nach Gesetzesrecht" und wenn er behauptet, sie sei als völkerrechtlicher Vertrag in Kraft getreten, aber nicht als übereinstimmendes Landesgesetz sämmtlicher verbündeter Staaten eingeführt worden. Es liegt hierin eine Verkennung des Wesens der völkerrechtlichen Verträge, welche in den Gebieten der einzelnen Contrahenten anders als durch Landesgesetz eine verbindliche Kraft gar nicht erlangen können, an und für sich vielmehr immer nur internationale Rechte und Verpflichtungen von Staat zu Staat erzeugen. Im Gegensatz hierzu steht die Auffassung, welche der Verfassung die Bedeutung eines für alle Einzelstaaten verbindlichen Gesetzes beilegt, das auf einer über ihnen stehenden Macht, auf dem staatlichen Willen der Gesammtheit beruht. Diese Auffassung ist namentlich von Hänel, Studien I. S. 68 ff. vertreten und zur Anerkennung gebracht worden. Hier entsteht nun aber das Problem, wie ist es möglich, daß ein Staat und seine Verfassung gleichzeitig entstehen; denn der Staat setzt zu seiner Existenz eine Verfassung, die Verfassung aber zu ihrer Sanctionirung eine Staatsgewalt voraus. Hänel versuchte dies so zu erklären, „daß diejenigen Organe des Wollens und Handelns, welche die mit dem Reichstag vereinbarte Bundesverfassung vorgesehen hatte, in das Leben treten mußten und der hiermit organisirte Bund die Bundesverfassung als seine oberste rechtliche Willensbestimmung sich aneignen mußte." Ich habe in meinem Staatsrecht I. S. 29 ff. darzuthun versucht, daß diese Auffassung nicht haltbar ist, und darauf hingewiesen, daß die Gründung des Bundes, wie jedes Staates, ein factischer Vorgang, eine Handlung gewesen sei, welche die verbündeten, bis dahin souveränen, Einzelstaaten gemeinschaftlich vorgenommen haben und daß sie das von ihnen geschaffene Staatsgebilde nicht anders als mit einer bestimmten Verfassung schaffen konnten, daß also ihr Gründungsact die Existenz und die Verfassung des Bundes gleichzeitig und eines mit dem andern hervorgebracht hat; daß

Datum der Publikationsgesetze, sondern auf den in ihnen festgestellten Termin kommt es an. Freilich die Gesetze allein, d. h. als bloße Willenserklärungen genügten nicht zur Erfüllung; es war dazu auch ihre Ausführung d. h. eine Willenshandlung der Staaten erforderlich. Die letzteren sind aber lediglich die Folgen der ersteren. Insofern durch ein Gesetz die Regierung zu einem bestimmten Complex von Handlungen angewiesen wird, die sich aus diesem Gesetz von selbst ergeben und die ohne dieses Gesetz verfassungswidrig und rechtsunwirksam sein würden, kann man mit Recht in dem Gesetzgebungsact die entscheidende That des Staates erblicken und der Einwand, daß Gesetze nur „Erklärungen" seien (Zorn S. 24 Note 21), ist bloße Spitzfindigkeit.

der Bund seine Konstitution und Organisation „gleich mit auf die Welt gebracht habe." Zorn, Staatsrecht I. S. 23 ff. schließt sich dieser Auffassung an; aber er findet, daß meine Ausführung die Schwierigkeit nicht löst, sondern den Knoten durchhaut. Er selbst findet die „Lösung" in folgender Deduction. Unter Verfassung — meint er — versteht man zweierlei, im weiteren Sinne: jede wie immer geartete Ordnung eines Staates, im engeren Sinne: die Selbst-Beschränkung der bisher absoluten monarchischen Staatsgewalt bei Ausübung der staatlichen Funktionen. Die Ertheilung einer Verfassung in diesem Sinne sei staatsrechtlich immer eine Conzession, welche der Träger der Staatsgewalt, der Monarch, an das Volk bezüglich der Ausübung der Staatsgewalt mache. Um sich nun die Entstehung des norddeutschen Bundes „staatsrechtlich klar zu machen," müsse man unterscheiden: „Zuerst trat die neue Staatsgewalt, die juristische Einheit der 22 vorher unabhängigen souveränen Staaten, factisch in's Leben; diese neue Staatsgewalt aber hat sich sofort, wozu sich deren Factoren erst vertragsmäßig unter sich, dann jeder einzelne gesetzlich verpflichtet hatten, constitutionell beschränkt. Die norddeutsche Bundesverfassung ist demnach staatsrechtlich als Gesetz octroyirt und zwar sofort beim Inslebentreten des neuen Bundesstaates, thatsächlich mit, staatsrechtlich sofort nach dessen Errichtung." Diese Deduction dürfte indessen wol nicht geeignet sein, die Schwierigkeit zu lösen. Sie hat überhaupt mit dem in Frage stehenden Problem gar keinen logischen Berührungspunkt. Wie aus einer absoluten Monarchie eine konstitutionelle wird, oder um in dem landläufigen politischen Jargon zu reden, auf welchem Wege eine „konstitutionelle Verfassung" eingeführt werden kann, ist für unsere Frage gänzlich irrelevant. Ehe eine Staat eine Verfassung im engeren Sinne (nach Zorn's Ausdruck) bei sich herstellt, muß er doch jedenfalls eine Verfassung im weiteren Sinne haben. Auf die letztere allein aber kommt es hier an; wie gelangte der Norddeutsche Bund dazu, eine „wie immer geartete" (aber rechtlich wirksame) Ordnung zu haben? Ist dieses Stadium erst erreicht, dann wird man leicht damit fertig werden, wie sich die Bundesgewalt „konstitutionell beschränkte." Ueber dieses Stadium aber springt Zorn einfach hinweg; nach seiner Meinung trat „die neue Staatsgewalt" factisch ins Leben, und hat sofort ein Gesetz behufs constitutioneller Selbstbeschränkung octroyirt. Durch welches Organ? In welcher Form? Kraft welcher Befugniß? Wie war diese neue Staatsgewalt rechtlich gestaltet, wenn man sich die „von ihr octroyirte" Verfassung wegdenkt? Wer hat ihr die Befugniß verliehen, Verfassungen im engeren Sinne zu octroyiren? Wie so sind die 22 Einzelstaaten „Factoren" des neuen Bundesstaates und was geht es den letzteren an, wozu sich jene „erst vertragsmäßig unter sich, dann jeder einzelne gesetzlich verpflichtet hatten?" Eine vortreffliche und wahrhaft aufklärende Erörterung über die Entstehung des Bundesstaates verdanken wir dagegen Jellinek. Die Lehre von den Staatenverbindungen. Wien 1882 S. 253 ff. Er weist nach, daß weder ein Staat noch eine Staatsverfassung durch Vertrag entstehen kann, daß es überhaupt unmöglich ist, die Entstehung des Staates juristisch zu construiren, weil der Staat als Voraussetzung der Rechtsordnung nicht durch einen Satz der erst von ihm Sanction empfangenden Ordnung erklärt werden kann. „Alle Vorgänge, durch welche die Schöpfung eines Staates erfolgt, entbehren der juristischen Qualifikation, es sind Facta, welche historisch aber nicht mit einer juristischen Formel begriffen werden können." (S. 264.) — „Der Act der Staatsschöpfung ist identisch mit dem Act der Verfassungsschöpfung. Staat und Verfassung sind unabtrennbar von einander gegeben und die erste Verfassung eines Staates ist bereits mit seinem Dasein als solcher gesetzt, ja ist die logische Voraussetzung des Staates selbst. Denn ein Staat, der vor seinen Organen existirt, ist eine unvollziehbare Vorstellung. Das wesentlichste Moment im Begriffe des Staates ist, daß er Ordnung ist und eine Ordnung vor der Ordnung ist ein Widerspruch in sich selbst. Daher ist die erste Ordnung, die erste Verfassung eines Staates juristisch nicht weiter ableitbar." Der Eintritt der Einzelstaaten in den Bundesstaat ist Unterwerfung unter die Gewalt des neu errichteten Staates, dessen Mitglieder sie sein wollen; „die vorausgehenden völkerrechtlichen Acte (wie z. B. der Vertrag v. 18. August 1866 rücksichtlich des Norddeutschen Bundes) stehen in keinem juristischen Causalitätsverhältnisse zu den später entstandenen Bundesstaaten, sondern es wurden durch sie nur gegenseitige Verpflichtungen begründet, welche die Einzelstaaten als solche eingingen und zu lösen hatten." (Insbesondere Rechte und Pflichten zum Eintritt in den Bundesstaat.) In allen diesen Punkten stimmt die Ausführung Jellinek's vollständig überein mit der Auffassung, von welcher ich in meinem Staatsrecht I. S. 27 ff. bes. S. 33. 47. 60 ff. ausgegangen bin. Vgl. auch Liebe, Staatsrechtliche Studien (Leipzig 1880) S. 17 ff.

III. Die süddeutschen Staaten d. h. Bayern, Württemberg, Baden und Hessen südlich des Mains waren in Folge des Prager Friedens Art. IV. von dem Bundesstaate ausgeschlossen; ihnen sollte es freistehen „in einen Verein zusammen zu treten, dessen nationale Verbindung mit dem Norddeutschen Bunde der näheren Verständigung zwischen beiden vorbehalten bleibt und der eine internationale unabhängige Existenz haben wird." Zur Bildung des Südbundes kam es aber nicht; dagegen wurde durch völkerrechtliche Verträge eine politisch sehr wirksame Verbindung zwischen dem Nordd. Bunde und den süddeutschen Staaten hergestellt und zwar in folgenden Beziehungen:

1. Gleichzeitig mit den Friedensverträgen wurden zwischen Preußen und den süddeutschen Staaten Schutz- und Trutzbündnisse geschlossen, durch welche sich die Kontrahenten gegenseitig die Integrität der Staatsgebiete garantirten und sich verpflichteten, im Falle eines Krieges ihre volle Kriegsmacht zu diesem Zwecke einander zur Verfügung zu stellen. Für diesen Fall wurde der Oberbefehl über die Truppen der süddeutschen Staaten dem Könige von Preußen übertragen.

Behufs wirksamer Erfüllung vereinbarten die süddeutschen Staaten auf der Stuttgarter Conferenz am 5. Febr. 1867, ihre Streitkräfte den Prinzipien der Preuß. Wehrverfassung gemäß zu organisiren und errichteten durch den Münchener Vertrag v. 10. Okt. 1868 eine süddeutsche Festungskommission und durch Protokoll v. 6. Juli 1869 eine gemeinschaftliche Inspizirungskommission für die Festungen Ulm, Rastatt, Landau und Mainz.

2. Der Zollvereins-Vertrag vom 8. Juli 1867 erhielt nicht blos die Freiheit des Waarenverkehrs und die Einheitlichkeit des Zollgebietes in Beziehung auf Süddeutschland in dem vor Ausbruch des Krieges vorhandenen Umfang aufrecht, sondern gab dem Vereine zum ersten Male eine festere Organisation und eine sichere Gewähr der Dauer. Obgleich der Zollverein ein lediglich vertragsmäßiges (völkerrechtliches) Verhältniß war, so empfing er doch eine Organisation, welche der Verfassung des Nordd. Bundes so völlig nachgebildet war, daß sie wie ein Schatten erscheint, den die Reichsverfassung vor sich her warf.

3. Außerdem wurden die vor dem Kriege abgeschlossenen Verträge und Uebereinkünfte, soweit sie mit der neuen politischen Gestaltung Deutschlands vereinbar waren, wieder in Kraft gesetzt und durch einige Verträge ergänzt.

4. Endlich war in der Verfassung des Norddeutschen Bundes der Eintritt süddeutscher Staaten bereits vorgesehen, indem Art. 79 Abs. 2 bestimmte: „Der Eintritt der süddeutschen Staaten oder eines derselben in den Bund erfolgt auf den Vorschlag des Bundes-Präsidiums im Wege der Bundesgesetzgebung.“ Dies sollte bedeuten, daß ein Staatsvertrag zwischen dem Norddeutschen Bunde und einem süddeutschen Staate über den Beitritt des letzteren zum Bunde von den gesetzgebenden Organen des Norddeutschen Bundes nicht wie ein verfassungsänderndes, sondern wie ein gewöhnliches Bundesgesetz behandelt werden sollte [1]).

IV. Während des Krieges der verbündeten Deutschen Staaten mit Frankreich fanden Unterhandlungen über die Errichtung eines, auch die süddeutschen Staaten umfassenden Bundesstaates statt. Die Initiative ging von Bayern aus. Nachdem Vorbesprechungen zwischen Vertretern des Bundes, Bayerns und Württembergs zunächst in München stattgefunden hatten, wurden die weiteren Verhandlungen im Hauptquartier in Versailles geführt. Die Resultate derselben sind in folgenden Urkunden formulirt:

1. Vertrag zwischen dem Norddeutschen Bunde, Baden und Hessen geschlossen zu Versailles, den 15. Nov. 1870 [2]), welchem eine „Verfassung des Deutschen Bundes“ beigegeben ist [3]), die nach der Bestimmung des Vertrages am 1. Januar 1871 in Wirksamkeit treten soll.

2. Vertrag zwischen dem Norddeutschen Bunde, Baden und Hessen einerseits und Württemberg andererseits de dato Berlin 25. Nov. 1870 [4]). Er stipulirt den Beitritt Württembergs zu dem Vertrage von Versailles vom 15. November unter Festsetzung einiger auf Württemberg bezüglicher Sonderbestimmungen. Hierzu gehören ferner das Schlußprotokoll von Berlin vom 25. Nov. 1870 [5]) und die Militair-Konvention von $\frac{\text{Versailles den 21.}}{\text{Berlin den 25.}}$ Nov. 1870 [6]).

1) Zorn I S. 31.
2) Bundesgesetzbl. 1870. S. 650.
3) Ebendas. S. 627.
4) Ebendas. S. 654.
5) Ebendas. S. 657.
6) Ebendas. S. 658.

3. Vertrag zwischen dem Norddeutschen Bunde und Bayern von Versailles den 23. Nov. 1870 [1]). Er enthält eine „Verfassung des Deutschen Bundes", die im Vergleich zur Verfassung des Norddeutschen Bundes eine erhebliche Anzahl von Abweichungen aufweist, eine Reihe von Sonderbestimmungen rücksichtlich Bayerns und die Festsetzung, daß der Vertrag am 1. Januar 1871 in Wirksamkeit treten soll. Hierzu gehört noch das Schlußprotokoll von Versailles vom 23. Nov. 1870 [2]).

4. Durch einen am 8. Dezember 1870 in Berlin unterzeichneten Vertrag traten Württemberg, Baden und Hessen dem zwischen dem Norddeutschen Bunde und Bayern geschlossenen Vertrage und Bayern, soweit dies noch erforderlich war, den zwischen dem Norddeutschen Bunde und Baden, Hessen und Württemberg geschlossenen Verträgen bei [3]).

5. Endlich wurde auf Anregung des Königs von Bayern von den Regierungen der Deutschen Staaten einstimmig vereinbart, daß der Deutsche Bund den Namen „Deutsches Reich" erhalte und daß die Ausübung der Präsidialrechte des Bundes mit Führung des Titels eines Deutschen Kaisers verbunden werde [4]).

Die Versailler November-Verträge finden ihre Analogie in dem Berliner Augustbündniß von 1866; sie sind völkerrechtlicher Natur und begründen vertragsmäßige Rechte und Pflichten. Gegenstand der letzteren ist die Gründung des Reiches, eine einmalige Handlung, durch deren Vornahme Seitens der Contrahenten die Verträge erfüllt wurden und das vertragsmäßige Verhältniß unter ihnen erlosch. Während aber die Augustbündnisse nicht eine bestimmte Verfassung, sondern zunächst einen Modus behufs Feststellung einer Verfassung vereinbarten, bedurfte man jetzt dieses vorbereitenden Stadiums nicht, sondern konnte sofort auf Grundlage der Norddeutschen Bundesverfassung die Verfassung des erweiterten Bundes entwerfen. Das Rechtsverhältniß zwischen dem Norddeutschen Bunde und den süddeutschen Staaten war nach Abschluß der November-Verträge ganz analog dem Rechtsverhältnisse, welches unter den norddeutschen Staaten seit dem 16. April 1867 d. h. seit Vereinbarung des Verfassungsentwurfs, aber vor dem 1. Juli 1867 bestanden hat [5]). Die Verträge wurden dem Norddeutschen Reichstage und den Volksvertretungen zur Genehmigung vorgelegt und nachdem dieselbe nach einigen Abänderungen des ursprünglichen Wortlautes überall in verfassungsmäßiger Weise ihnen ertheilt worden war, wurden sie in den betreffenden Gesetzblättern publizirt. Diese Publikationen haben dieselbe Bedeutung wie die landesgesetzlichen Publikationen der Norddeutschen Bundesverfassung im Juni 1867. Die Gründung des Reiches erfolgte, der in den Novemberverträgen getroffenen Abrede gemäß, am 1. Januar 1871 [6]).

Eine Verschiedenheit besteht zwischen der Gründung des Norddeutschen Bundes und derjenigen des Deutschen Reiches jedoch insofern, als jene eine völlige Neuschöpfung, diese dagegen eine Reform des Norddeutschen Bundes, eine in der Verfassung des letzteren selbst vorgesehene Erweiterung und Umbildung desselben war, so daß zwischen dem Norddeutschen Bunde und dem Reiche Rechtscontinuität besteht [7]). Daher hat die Geneh-

1) Reichsgesetzbl. 1871. S. 9.

2) Ebendas. S. 23.

3) Oesterreich stimmte durch eine Note v. 26. Dezemb. 1870 der Errichtung des Deutschen Reiches ausdrücklich zu.

4) Vgl. die Stenogr. Ber. des Nordd. Reichstages v. Dezemb. 1870. S. 76. 150. 167.

5) A. M. Meyer in Hirth's Annalen 1876. S. 659.

6) Die Bayrische Landesvertretung genehmigte den Vertrag erst am 21. Januar 1871 und die Ratifikationen desselben wurden erst am 29. Januar 1871 ausgetauscht; der Vertrag selbst aber enthält die ausdrückliche Bestimmung, daß er am 1. Januar 1871 in Wirksamkeit treten soll und diese Bestimmung wurde mitgenehmigt. Auch Bayern trat demnach dem Reich am 1. Januar 1871 bei, allerdings unter der juris conditio der nachfolgenden Zustimmung des bayrischen Landtages.

7) Dies ist die fast einstimmige Ansicht aller Schriftsteller über das Reichsstaatsrecht. Vgl. auch Meyer, § 67. Note 5. Nur Zorn, I. 40 fg. behauptet, daß das Reich nicht Rechtsnach-

migung der Versailler Verträge Seitens des Norddeutschen Reichstages und die Publikation derselben im Bundesgesetzblatt auch nicht ganz dieselbe Bedeutung wie der entsprechende Vorgang in den süddeutschen Staaten. Denn es sollte nicht nur der Bund erweitert, sondern zugleich auch die Rechtsordnung, welche unter den bisherigen Mitgliedern bestanden hatte, erheblich verändert werden z. B. durch Erweiterung der Bundeskompetenz auf Vereins- und Preßwesen, durch Erschwerung der Erfordernisse für Verfassungsänderungen u. s. w. Die Abänderung der bestehenden Bundesverfassung war die Bedingung der Erweiterung des Bundes [1]).

V. Das neugegründete Reich unterzog sich alsbald der Aufgabe, seine Verfassung ordnungsmäßig zu redigiren. Die Publikation der Verträge enthielt zwei von einander sehr abweichende Redactionen, die eine, wie sie im Badisch-Hessischen, die andere, wie sie im Bayerischen Vertrage vereinbart war, und überdies die im Württembergischen Vertrage stipulirten Veränderungen und Vorbehalte. Die Ausdrucksweise ließ die Consequenz vermissen, indem die Bezeichnungen Kaiser und Reich zunächst nur an zwei Stellen vorläufig Aufnahme gefunden hatten. Es kam hinzu, daß der Reichstag formell nur einen Vertrag über die Abänderung der Norddeutschen Verfassung genehmigt hatte, die Abänderung selbst aber nicht direct, sondern nur in dieser Vertragsgenehmigung ausgesprochen war. Dem ersten Reichstage wurde deshalb der Entwurf einer Reichsverfassung vorgelegt, der sich an die im Bayerischen Vertrage vereinbarte Fassung anschließt; er wurde von dem Reichstage genehmigt, am 16. April 1871 als Reichsgesetz verkündigt und trat am 4. Mai 1871 in Kraft [2]). Das Inkrafttreten dieser Verfassungs-Redaktion ist nicht mehr als Vertrags-Erfüllung anzusehen und beruht nicht auf den vertragsmäßigen Vereinbarungen, sondern es beruht auf der gesetzgebenden Gewalt des Reiches, wie dieselbe durch die Verfassung vom 1. Januar 1871 begründet worden war. Das Publikationsgesetz hat die gewöhnliche Eingangsformel der Reichsgesetze. Nachträgliche Abänderungen des Wortlautes der Reichsverfassung sind erfolgt durch die Reichsgesetze vom 24. Februar (Art. 28 Abs. 2), 3. März (Art. 4 Ziff. 9) und 20. Dezember (Art. 4 Ziff. 13) 1873 [3]); die materiellen Veränderungen der Verfassung durch die Reichsgesetzgebung ohne Modifikation des Wortlautes sind erheblicher und zahlreicher. Unter den letzteren ist die früheste und bedeutungsvollste die Vereinigung von Elsaß-Lothringen mit dem Deutschen Reich, welche ihren staatsrechtlichen Ausdruck in dem Reichsgesetz vom 9. Juni 1871 erhalten hat [4]); nachdem Art. 3 sofort, einige andere Bestimmungen der Reichsverfassung 1872 daselbst in Kraft getreten waren, wurde durch das Reichsgesetz vom 25. Juni 1873 [5]) die Reichsverfassung als Ganzes vom 1. Januar 1874 ab in Elsaß-Lothringen eingeführt.

folger des norddeutschen Bundes geworden sei, weil es nicht aus denselben Staaten wie dieser bestehe, sondern als eine völlig neue Staatsgewalt anzusehen sei. Die Unhaltbarkeit dieser Behauptung ist bereits von Jellinek a. a. O. S. 273 ff. dargethan worden, der mit Recht darauf hinweist, daß der Satz Zorn's in Anwendung auf die Nordamerik. Union, die bei dem Inkrafttreten ihrer Verfassung 11 und heut 38 Staaten zählt, zur Folge hätte, daß sie der 28ste Bundesstaat wäre, den die Amerikaner in den letzten 70 Jahren gegründet haben.

1) Zorn, I. S. 35 behauptet, daß das Gesetz des Nordd. Bundes ganz dieselbe Bedeutung habe, wie die Gesetze der 4 süddeutschen Staaten. Wäre dies richtig, so müßte innerhalb des Reiches der Nordd. Bund als Einheit, gleichsam als engerer Bundesstaat neben Bayern, Württemberg u. s. w. fortbestehen und das Reich würde nur 5 Mitglieder, darunter ein aus 22 Untermitgliedern bestehendes haben. Nach Zorn's eigener Darstellung ist der Nordd. Bund völlig weggefallen, was er doch von Bayern, Württemberg u. s. w. nicht wird behaupten wollen; es muß also doch wohl die Reichsgründung für den Nordd. Bund ein etwas anderer Rechtsvorgang gewesen sein wie für die Südstaaten.

2) Reichsstaatsrecht I. S. 50.

3) R.G.Bl. 1873. S. 45. 47. 379.

4) R.G.Bl. 1871. S. 212.

5) R.G.Bl. 1873. S. 161.

Zweiter Abschnitt.

Die rechtliche Natur des Reiches und sein Verhältniß zu den Gliedstaaten[1]).

§ 2. I. Alle Staatenverbände, so verschiedenartig ihre Organisation und ihr Zweck auch sein mögen, lassen sich auf zwei Begriffskategorien zurückführen: sie sind entweder vertragsmäßige (völkerrechtliche) oder korporative (staatsrechtliche)[2]). Der Gegensatz ist

1) Seit dem Erscheinen des I. Bandes meines Staatsrechts (1876), zum Theil durch die darin enthaltenen Ausführungen veranlaßt, sind zahlreiche Erörterungen über die Natur des Bundesstaates im Allgemeinen und über die des Deutschen Reiches insbesondere, sowie über das Verhältniß des Reichs zu den Gliedstaaten veröffentlicht worden, unter denen die folgenden hervorzuheben sind. Seydel in Hirth's Annalen 1876. S. 641 ff. G. Meyer, ebenda. S. 661 fg. und Staatsrecht § 13 ff. Hänel, ebenda. 1877. S. 78 ff. Dem letzteren schließt sich H. Schulze, Deutsches Staatsr. I. S. 39 ff. an. Gierke, in Grünhut's Zeitschrift Bd. VI. S. 225 ff. und über die ältere dogmengeschichtliche Entwicklung die interessanten Mittheilungen desselben in seiner Schrift über Johannes Althusius (Breslau 1880) S. 245 ff. v. Martitz in der Tübinger Zeitschrift f. Staatswissensch. 1876. S. 561 ff. Die kritischen Bemerkungen desselben haben eine treffende Gegenkritik erhalten von J. A. Levy in N. Bijdragen voor Rechtsgeleerdheid en Wetgeving N. R. VI. 1880. S. 75 ff. G. Liebe, Staatsrechtl. Studien. Leipz. 1880. S. 1 ff. Hermanson in der Zeitschrift der Juridiska Föreningen i Finland. Helsingfors 1878—79. S. 470 ff. Ulbrich, Rechtl. Natur der österr.-ungar. Monarchie. Prag 1879. S. 9 fg. Schlief, Die Verfassung der Nordamerik. Union. Leipz. 1880. S. 54 ff. Zorn, Staatsrecht I. S. 46—98. Bake, Beschouwingen over den Statenbond en den Bondsstaat. Amsterdam 1881. Jellinek, Lehre von den Staatenverbindungen. Wien 1882. S. 16—58. 91 ff. 137 ff. und besonders S. 253—314.

2) Die Dreitheilung in Bundesstaat, Staatenbund und Allianz, welche zur Zeit des Deutschen Bundes in der deutschen Litteratur herrschend war und jetzt noch vom G. Meyer (Annalen S. 661. Staatsrecht § 13) festgehalten wird, ist unlogisch. Sie hing mit dem allgemein verbreiteten Irrthum zusammen, das sogen. „Bundesrecht", welches seiner Natur nach Völkerrecht war, für Staatsrecht zu halten. Gegen diese Dreitheilung siehe auch Zorn, I. § 4 und Jellinek, S. 177 ff. Auch die weitverbreitete Behauptung, daß der Staatenbund dadurch charakterisirt sei, daß er zwar staatsrechtlich eine Sozietät, dagegen völkerrechtlich ein Rechtssubjekt sei, vergl. z. B. Schulze, D. Staatsr. I. S. 42. Bake, S. 47, ist ganz unhaltbar. Was nach Außen Rechtssubjekt ist, kann nicht nach Innen Rechtsverhältniß sein; die „Souveränetät" kann nicht in staatsrechtlicher Beziehung vorhanden und in völkerrechtlicher ausgeschlossen sein. Liebe, S. 12 fg. Dagegen kann eine Sozietät organisirt sein, nach Außen Rechtswirkungen haben und zur Bezeichnung ihrer gesammten Rechtsbeziehungen einen Namen führen. Dies Alles ist denjenigen Juristen, die nicht zu vornehm sind, um die „blühenden Gefilde des Handelsrechts" zu betreten, wohl bekannt. Die offene Handelsgesellsch., die Kommanditgesellsch. u. s. w. haben eine Organisation, eine Firma, werden nach Außen in vieler Hinsicht wie Verkehrssubjekte behandelt; sie sind von den stillen Gesellschaftsformen recht erheblich verschieden, aber doch keine Rechtssubjekte, sondern Sozietäten. So kann auch eine völkerrechtl. Vereinigung sich organisiren, ihren Namen (Firma) führen, Gesandte ernennen, mit andern Staaten völkerrechtl. Verträge unter ihrem Gesammt-Namen abschließen u. s. w., ohne doch ein Rechtssubjekt zu werden; auch völkerrechtl. ist der Staatenbund eine Gesellschaft von Staaten. Die völkerrechtl. Gesellschaften der Staaten kann man wie die privatrechtlichen der Individuen in „offene" und „stille" eintheilen. Freilich sehe ich voraus, daß wegen dieser verpönten privatrechtl. Analogie wieder manche staatsmännisch beanlagte Publizisten die Hände über den Ohren zusammenschlagen werden.

genau derselbe, wie auf dem Gebiete des Privatrechts der Gegensatz zwischen der Gesellschaft und der juristischen Person; die erstere ist ein Rechtsverhältniß, die letztere ein Rechtssubjekt; so ist auch der Staatenbund in allen seinen Erscheinungsformen ein Rechtsverhältniß unter Staaten, ein Gebilde des Völkerrechts, nicht des Staatsrechts; dagegen jeder Staat, auch der zusammengesetzte, schließt, soweit die staatliche Organisation reicht, die Anwendung völkerrechtlicher Grundsätze aus. Die rechtliche Grundlage des Staatenverbandes wie der Sozietät ist der Vertrag, die rechtliche Grundlage des Staates wie der Korporation des Privatrechts ist die Verfassung, das Statut. Die juristische Persönlichkeit des Staates besteht darin, daß der Staat selbstständige Herrschaftsrechte behufs Durchführung seiner Aufgaben und Pflichten und einen selbstständigen Herrschaftswillen hat. Gerade darin liegt das Unterscheidende aller Arten von Staaten gegenüber allen Arten von Staatenverbänden. Bei dem Staatenverband ist der Wille des Bundes nur der Ausdruck des gemeinsamen Willens der Mitglieder; und zwar auch dann, wenn die Einrichtung getroffen ist, daß die Minorität ihren Willen dem der Majorität unterwirft. Dagegen bei dem Staate, auch dem zusammengesetzten, ist der Wille des Staates verschieden von dem Willen seiner Mitglieder; er ist nicht die Summe ihrer Willen, sondern ein ihnen gegenüber selbstständiger Wille, auch wenn die Mitglieder berufen sind, an dem Zustandekommen des Staatswillens mitzuwirken. Bei dem Staatenverbande stehen die öffentlichen Herrschaftsrechte der einzelnen verbundenen Staaten, jedem für sein Gebiet zu, wenngleich diese Rechte gemeinschaftlich oder nach Maßgabe übereinstimmender Normen ausgeübt werden; die dem zusammengesetzten Staate zustehenden Hoheitsrechte sind nicht Rechte seiner Mitglieder, die der Staat gleichsam als gemeinschaftlicher Verwalter für Alle ausübt, sondern diese Rechte stehen dem Staate selbstständig d. h. Kraft eigenen Rechtes zu, während die Mitglieder keinen Theil an ihnen haben, auch dann nicht, wenn sie selbst zur Ausübung dieser Rechte berufen sind. Die Frage nach der juristischen Natur des Deutschen Reiches ist daher zurückzuführen auf die Frage: Ist das Reich eine juristische Person des öffentlichen Rechts oder ist es ein Rechtsverhältniß unter den deutschen Staaten?

Um darüber Klarheit zu gewinnen ist aber zunächst eine Vorfrage zu entscheiden, die eine nicht geringe Schwierigkeit bereitet, ob es nämlich mit dem Begriffe des „Staates" vereinbar ist, daß derselbe dem Herrschaftsrechte eines andern Subjekts unterworfen sei. Denn wenn diese Frage verneint wird, so kann es keinen „Gesammtstaat" geben, der „Staaten" zu Mitgliedern hat; es giebt dann nur zwei Möglichkeiten, einerseits Staatenverbände vertragsmäßiger Natur und andererseits Einheitsstaaten mit mehr oder weniger durchgeführter Decentralisation. Die Entscheidung dieser Frage hängt nun lediglich davon ab, ob zum Wesen des Staatsbegriffes die Souveränetät gehört. Es ist unbestritten, daß es eine oberste und höchste Gewalt geben muß, die keiner anderen irdischen Gewalt unterworfen ist, die in Wahrheit die potestas suprema ist. Das Kriterium der obersten, höchsten Gewalt besteht darin, daß sie nur sich selbst bestimmt und von keiner andern Gewalt rechtlich verpflichtende Vorschriften empfangen kann. Hieraus ergiebt sich aber mit logischer Nothwendigkeit, daß die Souveränetät unbeschränkbar und folglich auch untheilbar ist. Wenn man von einer getheilten, beschränkten, „halben" Souveränetät spricht, so verbindet man entweder mit dem Ausdruck Souveränetät irgend einen andern Sinn oder man widerspricht sich selbst. Versteht man also unter einem Staate ein Gemeinwesen mit souveräner Gewalt, so kann es eine Unterordnung eines Staates unter eine höhere Macht (Oberstaat, Staatenstaat) nicht geben. Da nun in der politischen und staatsrechtlichen Litteratur der Einheitsstaat als die einfachste und regelmäßige Form gewöhnlich den Erörterungen über den Staat zu Grunde gelegt und kurzweg mit dem Staate überhaupt identifizirt wird, so ist es erklärlich, daß man regelmäßig den unabhängigen,

isolirten, also souveränen Staat in das Auge faßt, um den logischen Begriff des Staates zu abstrahiren und mithin die Souveränetät als ein wesentliches Moment dieses Begriffes hinstellt. Mag nun diese Auffassung auch bei der aprioristischen Betrachtung des „Staates an sich" gerechtfertigt sein, so entspricht sie doch keineswegs dem durch einen allgemeinen Sprachgebrauch aller gebildeten Nationen zum Ausdruck gebrachten Begriff des Staates, wie er durch Induction aus den historischen Erscheinungsformen gewonnen wird. Die landesherrlichen Territorialgewalten des ehemaligen Deutschen Reiches, die Glieder der nordamerikanischen Union, die der Oberhoheit der Türkei unterworfenen Gemeinwesen u. a. hat man stets unbedenklich als Staaten bezeichnet, trotzdem sie der Souveränetät nicht theilhaftig waren, beziehungsweise es nicht sind [1]). Es giebt demnach souveräne und nicht souveräne Staaten; die Souveränetät ist nicht ein wesentliches Merkmal des Staats*begriffs*, sondern eine Eigenschaft des *unabhängigen* Staates, der *vollen* Staatsgewalt. Hienach ist es mit dem Staatsbegriff vereinbar, daß Staaten einer über ihnen stehenden öffentlichen Gewalt, einem Oberstaate, unterworfen, oder mit andern Worten: zu einem zusammengesetzten Staate organisch verbunden sind. Nur ist hierbei festzuhalten, daß in allen derartigen politischen Gebilden *nur die Centralgewalt* (Reich, Oberstaat) *souverain* ist, die Gliedstaaten nicht, und daß nicht blos die Vorstellung von einer getheilten Souveränetät unhaltbar ist, sondern auch die Formulirung, daß die volle Staatsgewalt durch das Zusammenwirken von Reich und Gliedstaaten dargestellt werde, das juristische Verhältniß unrichtig charakterisirt, da das Wesen des letzteren darin besteht, daß die Einzelstaaten von der Centralgewalt *beherrscht* werden, von ihr rechtlich verpflichtende Vorschriften empfangen, ihr unterthan sind.

II. Den Gegensatz zwischen Bundesstaat und Staatenbund kann man daher auch in der Art charakterisiren, daß bei ersterem die Centralgewalt, bei letzterem die Einzelstaatsgewalt souverain ist. Frägt man nun, welche dieser beiden, sich gegenseitig vollkommen ausschließenden Möglichkeiten, in der Verfassung des Reiches verwirklicht ist, so ergiebt sich die Beantwortung zu Gunsten der Souveränetät des Reiches aus folgenden Gründen:

1. Entscheidend ist die Bestimmung in Art. 78 der R.V., wonach Veränderungen der Reichsverfassung mit Einschluß der Anordnungen derselben über die Kompetenz des Reiches durch ein *Reichsgesetz* getroffen werden können. Hiernach ist die Kompetenz des Reiches nicht nur in dem weiten, *alle* Gebiete des Staatslebens ohne Ausnahme berührenden Umfange, welchen die gegenwärtigen im Art. 4 der R.V. enthaltenen Sätze ergeben, festgestellt, sondern sie ist überhaupt nicht definitiv fixirt, es ist vielmehr dem Reiche die rechtliche Befugniß gegeben, durch Majoritätsbeschluß seine Kompetenz schrankenlos auszudehnen, so weit nur der Bereich seiner physischen Macht und seines vernunftgemäßen Wollens reicht. Daß die dazu erforderliche Majorität eine verstärkte ist, wirkt politisch als eine Sicherung; rechtlich kommt es nur darauf an, daß nicht Einstimmigkeit der Bundesstaaten erfordert ist. Daß der einzelne Staat in der Minderheit bleiben *kann*, daß er verfassungsmäßig verpflichtet ist, die Einwirkung des Reiches auf solche Hoheitsrechte zu dulden, die bei der Gründung des Reiches demselben nicht zugewiesen worden sind, selbst wenn er dieser Ausdehnung seinen Widerspruch entgegensetzt, das macht ihn zum Object eines höheren Willens. Nicht nur materiell ist eine Kompetenz-Erweiterung des Reiches von dem Erforderniß der Einstimmigkeit frei, auch formell erfolgt dieselbe nicht durch einen Vertrag, sondern durch ein Gesetz, nicht in der Gestalt der Bethätigung oder Ausübung des Willens der Einzelstaaten, sondern in der Gestalt *einer sie bindenden Rechtsnorm*, der Bethätigung eines über ihnen stehenden Herrscherwillens.

1) Vgl. *Jellinek* S. 36.

Es ist eine unabweisbare Konsequenz aus Art. 78, daß die gesammte Rechtssphäre der Einzelstaaten zur Disposition des verfassungsmäßig erklärten Willens des Reiches steht. Durch diesen Satz aber ist die Souveränetät, das ausschließliche Selbstbestimmungsrecht, der Einzelstaaten verneint und die Souveränetät des Reiches anerkannt [1]).

2. Im Zusammenhange hiermit steht der im Art. 2 der R.V. ausgesprochene Grundsatz, daß die Reichsgesetze den Landesgesetzen vorgehen. Es ist dies eine logische Consequenz davon, daß das Reich die souveräne, d. i. höchste Gewalt besitzt, da das vom Reich erlassene Gesetz im Verhältniß zum Landesgesetz als der Befehl einer höheren Macht sich qualifizirt. Aber die verfassungsmäßige Anerkennung dieses Satzes ist andererseits auch ein Symptom, aus welchem sich auf die Natur des Reiches und auf das durch dieselbe gegebene Verhältniß zwischen Reich und Einzelstaat ein Rückschluß gewinnen läßt. In einem Staatenbund kann es keine höhere Autorität geben als die des Landesgesetzes; die sogenannten Bundesgesetze sind übereinstimmende, materiell gleiche, Landesgesetze; sie gelten in jedem zum Bunde gehörigen Staate Kraft partikulärer Sanction und deßhalb gehen die Einführungsgesetze der Einzelstaaten oder spätere Landesgesetze den von den Bundesorganen vereinbarten Gesetzen vor [2]). Dies war beispielsweise der Fall hinsichtlich der Wechsel-Ordnung und des Handels-Gesetzbuchs vor der Erklärung dieser Gesetze zu Gesetzen des Norddeutschen Bundes und deutschen Reiches. Der Vorrang der Landesgesetzgebung vor den Bundesbeschlüssen ist ein untrügliches Kennzeichen dafür, daß das Bundesverhältniß ein vertragsmäßiges, völkerrechtliches ist. Ebenso ist umgekehrt der unbedingte Vorrang der Reichsgesetze vor den Landesgesetzen, wie ihn die Reichsverfassung feststellt, die Negation der Souveränetät der Einzelstaaten, die Anerkennung einer über ihnen stehenden, sie rechtlich verpflichtenden Herrschermacht.

3. Das Reich hat zur Herstellung seines Willens eigene Organe, welche nicht eine Vereinigung der Willensorgane der Einzelstaaten und ebenso wenig gemeinschaftliche Organe der Regierungen und Bevölkerungen der Einzelstaaten sind. Ein Beschluß des Bundesraths kann nicht vertreten oder ersetzt werden durch einen Austausch von übereinstimmenden Erklärungen sämmtlicher Einzelstaats-Regierungen; ein Beschluß des Reichstages kann nicht vertreten oder ersetzt werden durch übereinstimmende Beschlüsse sämmtlicher Landtage der Einzelstaaten. Ein in allen deutschen Staaten mit gleichem Wortlaut erlassenes Gesetz wird dadurch, daß diese Staaten untereinander übereinkommen, nur unter allseitiger Zustimmung dasselbe zu verändern oder aufzuheben, noch kein Reichsgesetz; es kann wie alle anderen Landesgesetze durch ein Reichsgesetz, welches nur mit der verfassungsmäßigen Bundesraths-Majorität beschlossen worden ist, in allen Staaten beseitigt werden.

Andererseits kann ein Reichsgesetz dadurch nicht weggeschaft werden, daß sämmtliche Staaten seine Aufhebung beschließen, falls der Reichstag in die Aufhebung nicht einwilligt. Bundesrath und Reichstag sind daher nicht Apparate, um den Sonderwillen der Einzelstaaten zu sammeln und das Resultat dieser zusammengezählten Einzelwillen herzustellen, sondern sie sind Organe für die Herstellung eines selbstständigen einheitlichen Willens,

1) Sehr richtig sagt Hänel, Studien 1. S. 240, daß das Reich ausschließlich souverän ist, „denn mit der souveränen Bestimmung seiner eigenen Kompetenz bestimmt es in endgültiger entscheidender Weise über den Umfang der Kompetenz der Einzelstaaten, die um deßwillen souverän nicht sein können. Damit ist das Reich eine Potenz über den Einzelstaaten auch in der Rechtssphäre, welche nach Maßgabe der bestehenden Bestimmungen der Verfassung ihrer Selbstständigkeit und ihrer Wirksamkeit nach der Weise von Staaten anheimfällt". Vgl. auch die treffenden Bemerkungen von Zorn, I. S. 56 ff.

2) Unberührt hiervon bleibt natürlich die Frage, ob ein Staat durch Abänderung oder Nichtverkündigung der vereinbarten Gesetze eine Verletzung des Bundesvertrages sich zu Schulden kommen läßt oder nicht.

der in Contrast treten kann selbst mit den übereinstimmenden Willensentschlüssen sämmtlicher Einzelstaaten.

III. Das Reich ist, wie sich aus den vorhergehenden Erörterungen ergiebt, ein souveräner Staat, ein Subjekt unabhängiger Herrschaftsrechte, also eine juristische Person des öffentlichen Rechts. Es erhebt sich demnach die Frage, welches ist das Substrat dieser Person? Im Allgemeinen ist es nun völlig zweifellos, daß jeder Staat ein Volk voraussetzt, da er seinem Wesen nach eben die rechtliche Ordnung einer Volksgemeinschaft darstellt; daß sonach das Volk als das Substrat der Staatspersönlichkeit anzusehen ist. Auch für das deutsche Reich gilt dieser Satz. Man kann sich das Deutsche Reich nicht ohne das Deutsche Volk vorstellen, und sowie das Reich als Person (Herrschaftssubjekt) eine begriffliche Einheit ist, so wird auch durch diese einheitliche staatliche Organisation das deutsche Volk, soweit es von derselben ergriffen worden ist, zu einer Einheit verbunden. Allein die concrete staatsrechtliche Gestaltung, welche im Deutschen Reich verwirklicht ist, wird durch diese unmittelbare Beziehung der Reichspersönlichkeit auf das Volk nicht zum richtigen Ausdruck gebracht. Es ergiebt sich dies aus dem historischen und juristischen Vorgang der Reichsgründung und aus der Structur der Verfassung. Das Deutsche Volk war bei der Errichtung des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches nicht eine politisch oder staatsrechtlich unorganisirte Masse, nicht ein Volkshaufen als Naturprodukt, sondern es war in eine Anzahl von „Staatsvölkern" zerlegt, von denen jedes einzelne seine verfassungsmäßige Organisation, seine staatsrechtliche Persönlichkeit besaß. Diese Organisation ist nicht behufs Gründung eines gemeinsamen Staatsverbandes zerstört und aufgelöst worden oder auch nur unberücksichtigt geblieben oder als etwas Nebensächliches behandelt worden. Vom Standpunkte der historischen Spekulation aus mag man die Reichsgründung als eine That des Deutschen Volkes oder als eine Evolution seiner politischen Verfassung bezeichnen; die staatsrechtliche Betrachtung muß sich ausschließlich auf die rechtlich relevanten Vorgänge beschränken. Von diesem Gesichtspunkte aus erscheint aber die Gründung des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches nicht als eine That des Deutschen „Volkes", sondern als eine That der im Jahre 1867 resp. 1870 vorhanden gewesenen Deutschen Staaten; alle Akte, welche die Errichtung des Bundesstaates herbeiführten, waren Akte dieser Staatspersönlichkeiten [1]). Durch Eintritt in denselben gaben sie ihre Souveränetät, aber nicht ihre staat-

1) In der Verkennung dieser Thatsache finde ich den wesentlichen Irrthum in den Ausführungen Jellinek's. J. hat freilich Recht, wenn er S. 256 sagt, daß „das deutsche Volk keine Schöpfung des preußischen, bayrischen, sächsischen Staatswillens ist", aber die staatliche Einheit des deutschen Volkes, soweit sie gegenwärtig realisirt ist, ist allerdings die Schöpfung dieser Staatswillen. Er behauptet wiederholt (S. 257. 263), „daß die nationale Staatenbildung darin besteht, daß ein Volk, welches sich als eine Einheit fühlt und weiß, diese Einheit dadurch zum Ausdruck bringt, daß es sich als solche organisirt und demgemäß als Staat darstellt". Das mag unter Umständen zutreffen; wäre z. B. im Jahre 1848 die Errichtung des Deutschen Reiches geglückt, so hätte man vielleicht sie als unmittelbare That des Volkes ansehen können. Für die Gründung des Nordd. Bundes und des Deutschen Reiches steht diese Theorie im offenen Widerspruch mit den geschichtlichen Thatsachen. Im Jahre 1866 fühlte sich das Nordd. Volk nicht als Einheit und gab diesem Gefühl nicht durch seine bundesstaatliche Organisation Ausdruck, sondern der Preuß. Staat errang, sehr im Widerspruch mit dem Gefühl großer Schichten der Bevölkerung die Gründung des Bundes in Folge eines Krieges unter Deutschen und vollzog die Gründung im Zusammenwirken mit den andern Staaten Norddeutschl. Polen und Dänen gehören zum Deutschen Reich, weil der Preuß. Staat sie mit eingebracht hat, nicht weil sie ihrem Zusammengehörigkeitsgefühl mit dem Deutschen Volke Ausdruck geben wollten, und andererseits sind alle nationalen Sympathien der Deutschen Bevölkerungen in Oesterreich, Rußland, der Schweiz u. s. w. irrelevant hinsichtlich der staatlichen Gestaltungen. Wenn man auch virtuell die Gründung des Deutschen Reiches als That des Deutschen Volkes sich vorstellt, actuell vollbrachte das Deutsche Volk diese That nur in der historisch gegebenen Gliederung in so und so viele Staatsvölker und nur in der Form, daß die Staatspersönlichkeiten, in denen diese Völker organisirt waren, die That der Reichsgründung verrichteten.

liche Persönlichkeit auf; ihre rechtliche Individualität dauerte continuirlich fort und wurde die wesentliche Grundlage der bundesstaatlichen Gesammtperson.

Man darf daher für die juristische Konstruktion des Reichsverbandes nicht die Fiction zu Grunde legen, daß die Einzelstaaten in dem neu gegründeten Reich zunächst untergingen und dann sofort von dem Reich neu geschaffen und mit gewissen Hoheitsrechten ausgestattet worden sind [1]). Die Gründung des Reiches war vielmehr die Herstellung einer Staatsgewalt *über* den *Staaten*; die letzteren sind die Mitglieder des Reiches [2]) und bilden das Substrat der Reichspersönlichkeit.

Man hat gegen die Auffassung des Bundesstaates als einer juristischen Person des öffentlichen Rechts eingewendet, daß die juristische Person nur *innerhalb* der staatlichen Rechtsordnung existire, nur als Schöpfung des Staates rechtliche Bedeutung besitze und deshalb nicht zur Charakterisirung des Staates selbst verwendet werden könne [3]). Dies ist ein Mißverständniß. Die *Rechtsverbindlichkeit* der Bundesstaatsverfassung kann man freilich dadurch nicht begründen, daß man den Bundesstaat als eine juristische Person bezeichnet; der Rechtsgrund der Staatsgewalt und der Staatsverfassung läßt sich nicht mit einer juristischen Formel nachweisen. Allein die „juristische Person" ist eine juristische Begriffskategorie und deshalb ebensowenig eine Schöpfung des Staates oder des Gesetzgebers wie der Begriff des Vertrages, des dinglichen Rechts, der Obligation. Sie dient nur dazu, um einen Komplex von Rechtssätzen logisch zu begreifen, einheitlich zu erfassen. Auch für den Einheitsstaat ist es nicht etwas Nichtssagendes und Ueberflüssiges, wenn man ihn als juristische Person erklärt; denn die Vorstellungen des Herrschens, der rechtlichen Macht, der Unterthanen, des Gebiets u. s. w. finden in der Vorstellung der Person ihre logische Einheit. Für den Bundesstaat aber hat der Satz, daß er eine juristische Person sei, welche von den Gliedstaaten gebildet wird, eine doppelte Bedeutung. Er besagt einerseits, daß der Bundesstaat ein Rechtssubjekt ist und setzt ihn dadurch in Gegensatz zu den societätsartigen Staatenverbänden; und er besagt andererseits, daß die Gliedstaaten als öffentlich rechtliche Personen fortbestehen, daß sie in der höheren Einheit nicht verschwinden, daß trotz der einheitlichen Rechtspersönlichkeit des Ganzen auch die Glieder, jedes für sich, für ihre Sphäre die Eigenschaft des Rechtssubjekts haben [4]). In diesem Sinne dient es zur Charakterisirung des Deutschen Reiches, wenn von ihm ausgesagt wird, daß es eine juristische Person nicht von 40 Millionen Mitgliedern, sondern von 25 Mitgliedern sei.

Diese Mitglieder in ihrer Gesammtheit sind die Träger der Souveränetät des Reiches; sie sind an der Reichsgewalt mit betheiligt wie in der Demokratie die vollberechtigten Staatsbürger an der Staatsgewalt. Mit Ausnahme der freien Städte sind alle Deutschen Staaten Monarchien; die Landesherren sind daher die allein berechtigten Träger der Einzelstaatsgewalt und als solche üben sie auch die Mitgliedschaftsrechte im Deutschen Reiche, den Antheil ihrer Staaten an der Reichsgewalt aus. In den freien Städten sind die Bürgerschaften als Einheiten gedacht, das Subjekt der Staatsgewalt und als solche Mitglieder des Reiches. In diesem Sinne kann man daher sagen, daß die Deutschen Fürsten

---

1) So *Zorn*, I. 52. 58. *Jellinek*, S. 44 ff. 271 ff. bes. 281 fg.
2) Dies ist auch in der Reichsverf. Art. 6. ausdrücklich anerkannt. Vgl. Art. 7. 19. 41. Abs. 1.
3) *Seydel*, Hirth's Annalen 1876. S. 648 ff. v. *Martitz*, S. 567. *Jellinek*, S. 179 ff.
4) v. *Martitz*, a. a. O. erhebt die Frage, ob sich die Begriffskategorie „Staat" von einer Vielheit von Menschen auf eine Vielheit von Korporationen übertragen lasse, und verneint dieselbe. Gewiß ist diese Frage, so gestellt, zu verneinen. Es können nicht *beliebige* Korporationen sein; ein Staat kann nicht aus Aktienvereinen oder Kirchen oder Hilfskassen gebildet werden. Die Korporationen müssen congenialer Art d. h. *selbst Staaten* sein, also Unterthanen, Gebiet, Herrschaftsrechte, politische Aufgaben haben. Dann fehlt es auch dem über diesen Staaten stehenden Oberstaat nicht an den, für den Staatsbegriff wesentlichen Merkmalen.

und freien Städte in ihrer Gesammtheit die Träger oder Inhaber der souveränen Reichsgewalt sind.

Aus dem Grundsatz, daß der Einzelstaat als Mitglied des Reiches mit berechtigt an der Reichsgewalt ist, ergibt sich ferner, daß die Ausübung dieser Mitgliedschaft eine Lebensthätigkeit des Staates ist, die im innigsten Zusammenhange mit den übrigen Bethätigungen des staatlichen Lebens steht, und daß der Landesherr bei der Ausübung dieser Seite des staatlichen Handelns keine andere Stellung hat, als sie ihm das öffentliche Recht seines Staates überhaupt anweist. Die Ausübung der Mitgliedschaft, die sich namentlich, wenngleich nicht ausschließlich, in der Instruktion der Vertreter des Staates im Bundesrath bethätigt, kann daher nicht getrennt oder losgelöst werden von der Regierung des Staates; die Instruktion der Bundesrathsmitglieder gehört zu den Regierungsgeschäften des Einzelstaates und Alles, was staatsrechtlich oder faktisch einen Einfluß hat auf das Zustandekommen des Staatswillens, hat diesen Einfluß auch hinsichtlich der Ausübung der Reichsmitgliedschaft. Eine wichtige Consequenz dieses Satzes besteht darin, daß die Regierung des Einzelstaates nach Maaßgabe des Staatsrechts dieses Staates politisch und rechtlich verantwortlich bleibt für die Art und Weise, wie sie die Mitgliedschaft am Reich ausübt [1]). Diese Verantwortlichkeit bezieht sich nicht auf die Beschlüsse des Bundesraths; noch viel weniger auf Reichsgesetze, bei denen der Bundesrath überdies durch die Zustimmung des Reichstages gedeckt ist; es handelt sich vielmehr lediglich um die Verantwortung für Regierungshandlungen des Einzelstaates, d. h. um die Verantwortung für die Instruktions-Ertheilung an die Vertreter des Staates im Bundesrathe, beziehentl. für die Unterlassung einer Instruktions-Ertheilung, wo eine solche durch das Interesse des Einzelstaates geboten gewesen wäre. Ob eine derartige Regierungshandlung oder Unterlassung überhaupt geeignet ist, eine juristische Verantwortlichkeit zu begründen, ist ausschließlich nach dem Minister-Verantwortlichkeits-Gesetz des einzelnen Staates zu entscheiden; eine politische (parlamentarische) Verantwortlichkeit ist in jedem Falle vorhanden und keine Regierung wäre berechtigt, eine Rechtfertigung ihres Verhaltens und eine Darlegung der Gründe desselben ihrer Landesvertretung gegenüber mit dem Hinweise abzulehnen, daß die in Rede stehende Angelegenheit Reichssache sei; denn die Instruktions-Ertheilung an die Vertreter des Staates im Bundesrath ist in der That niemals Reichssache, sondern immer eine Regierungs-Angelegenheit des Einzelstaates.

IV. Das Verhältniß des Reiches zu den Einzelstaaten hinsichtlich der Ausübung der Staatsthätigkeit ist im Art. 4 der R.V. principiell in der Art geregelt, daß die in diesem Artikel aufgeführten Angelegenheiten „der Beaufsichtigung Seitens des Reiches und der Gesetzgebung desselben unterliegen". Die Durchführung und Handhabung der Gesetze dagegen ist auf das Reich nicht übergegangen, sondern den Einzelstaaten verblieben. Die Einzelstaaten haben daher dem Reiche gegenüber diejenigen Befugnisse, welche den Selbstverwaltungskörpern zustehen und das Wesen der Selbstverwaltung ausmachen [2]), während das Reich diejenigen Rechte ausübt, welche der souveränen Staatsgewalt den Selbstverwaltungskörpern gegenüber gebühren, nämlich die Aufstellung der Normen und die Kontrolle ihrer Befolgung. Im Uebrigen ist das Maaß der an die Einzel-

1) Vgl. Fürst Bismarck im verfassungsberath. Reichstage. Stenogr. Berichte 393. 397. und im Reichstag v. 1867. Stenogr. Ber. 135. 137.

2) Das Wesen der Selbstverwaltung ist nicht mit der vulgären Auffassung in der Verwaltung durch unbesoldete Ehrenbeamte (im Gegensatz zur Verwaltung durch besoldete Berufsbeamte) zu erblicken, sondern es besteht darin, daß eine obere Gewalt die ihr zustehenden Hoheitsrechte nicht unmittelbar mittelst eines eigenen, zu ihrer ausschließlichen Disposition stehenden Apparates durchführt, sondern mittelst ihr untergeordneter, aber innerhalb ihres Wirkungskreises selbstständiger Korporationen oder Einzelpersonen. Vgl. Reichsstaatsrecht I. S. 95 ff. Uebereinstimmend Zorn, I. S. 76 ff.

staaten überlassenen Selbstverwaltung auf den verschiedenen Gebieten der staatlichen Thätigkeit höchst mannigfach bestimmt, wie sich bei der Darstellung der einzelnen Verwaltungszweige ergeben wird.

Von dieser principiellen Ordnung bestehen aber nach beiden Seiten hin Abweichungen. Für einzelne Angelegenheiten hat das Reich den Einzelstaaten die Befugnisse der Selbstverwaltungs-Körper nicht zugewiesen, sondern sie gänzlich außer Funktion gesetzt und sich seinen eigenen Apparat zur Ausübung seiner Thätigkeit geschaffen; es gilt dies namentlich von den auswärtigen Angelegenheiten mit Einschluß des Konsulatwesens, der Marine, der obersten Post- und Telegraphenverwaltung, eines Theils der Gerichtsbarkeit letzter Instanz, eines Theils der Finanzverwaltung und einiger anderer Angelegenheiten. So wichtig aber auch diese Zweige sind, im Verhältniß zu der Gesammtheit der Geschäftsvertheilung zwischen Reich und Einzelstaaten bilden sie die Ausnahme.

Andrerseits ist neben den der Gesetzgebung und Aufsicht des Reichs unterstellten Angelegenheiten noch ein großer Kreis von öffentlich rechtlichen Funktionen vorhanden, hinsichtlich deren die Einzelstaaten nicht Selbstverwaltungskörper des Reiches sind, sondern eine freiere und unabhängigere Stellung haben, indem sie nicht der Gesetzgebung des Reiches und demgemäß auch nicht der Oberaufsicht desselben hinsichtlich der Ausführung dieser Gesetze unterworfen sind. Freilich können diese Angelegenheiten nicht völlig getrennt und losgelöst werden von denjenigen, für welche das Reich kompetent ist; die verschiedenen Lebensfunktionen des Staates hängen innerlich so fest zusammen, durchdringen und bestimmen sich gegenseitig so vielfach, sind so in einander geschlungen und verwickelt, daß es unmöglich ist, sie durch einen tiefen Schnitt von einander zu trennen oder zwischen ihnen eine Kompetenzgrenze wie eine chinesische Mauer aufzurichten. Die Einzelstaaten empfinden auf *allen* Gebieten des staatlichen Lebens die höhere Macht, der sie unterworfen sind, da sie sich nur innerhalb des Raumes bewegen können, den die Reichsgesetzgebung ihnen frei läßt. Aber ein solcher Raum ist vorhanden; er ist durch das Reich begrenzt, aber nicht absorbirt. Allerdings hat das Reich nach Art. 78 der R.V. und kraft seiner Souveränetät ideell eine *unbegrenzte* Kompetenz; es kann die verfassungsmäßig (im Art. 4) gestellte Grenze zwischen seiner Machtsphäre und der Machtsphäre der Einzelstaaten in der Form der Verfassungs-Aenderung einseitig, d. h. ohne Zustimmung der einzelnen Gliedstaaten, verändern; es kann also den Gliedstaaten die ihnen verbliebenen Hoheitsrechte entziehen. In einem gewissen Sinne kann man daher sagen, daß die Einzelstaaten ihre obrigkeitlichen Rechte nur durch die Duldung des Reiches, nur kraft seines Willens haben. Dies ist aber nur eine andere Wendung des Satzes, daß die Einzelstaaten nicht souverän sind; denn es gilt von allen Rechtsbefugnissen ohne Ausnahme, daß sie nur entstehen und fortbestehen können unter den Voraussetzungen und Bedingungen, welche die Rechtsordnung aufstellt, und daß mithin diejenige Potenz, welche die Rechtsordnung zu verändern vermag, auch die Rechtsbefugnisse aller ihr unterworfenen Rechtssubjekte beschränken und unterdrücken kann. Das Verhältniß der Einzelstaaten zum Reich kann juristisch nicht darnach bestimmt werden, wie es sich im Laufe der geschichtlichen Entwicklung einmal gestalten könnte, sondern darnach, wie es nach dem gegenwärtig giltigen Recht geregelt ist. Der jetzige Rechtszustand aber ist der, daß den Einzelstaaten ein Gebiet staatlicher Macht und Thätigkeit verblieben ist, auf welchem sie und nicht das Reich die Herren sind. Der Unterschied dieser Sphäre gegen diejenigen Gebiete, auf denen das Reich nach Art. 4 kompetent ist, besteht nur darin, daß die Einzelstaaten nicht bloß die *Selbstverwaltung*, sondern auch die *Selbstgesetzgebung* oder *Autonomie* haben, d. h. daß sie auch die rechtlichen Normen dieser Verwaltung aufstellen, die Ziele, Zwecke und Mittel derselben rechtlich bestimmen.

Das Unterordnungsverhältniß der Einzelstaaten zum Reich bestimmt sich daher nach

den verschiedenen Staatsaufgaben oder Verwaltungs-Ressorts in dreifach verschiedener Weise; theils sind sie bloße Bestandtheile, welche in dem Reiche aufgehen; theils sind sie Selbstverwaltungskörper, welche die Durchführung und Handhabung der Reichsgewal nach den vom Reich gegebenen Normen und unter Aufsicht des Reichs vermitteln; theils endlich sind sie autonome, d. h. nicht souveräne Staaten.

V. Das Unterordnungsverhältniß der Einzelstaaten zum Reich findet seinen prägnantesten Ausdruck in der Gehorsamspflicht der ersteren. Dieselbe ergibt sich daraus, daß die Einzelstaaten nicht bloße Bestandtheile des Reiches sind, sondern eine eigene staatsrechtliche Persönlichkeit und eine selbständige Willens- und Handlungsfähigkeit besitzen. Es genügt nicht, daß die Reichsgesetze im ganzen Reichsgebiete von Rechtswegen gelten; die Einzelstaaten müssen staatliche Handlungen behufs ihrer Durchführung vornehmen. Die Einzelstaaten sollen die Reichsgesetze befolgen; sie können auch dieselben verletzen. Während im Einzelstaat nur die einzelnen Unterthanen die Gesetze durch Nichtbefolgung oder durch positive Zuwiderhandlungen verletzen können, kann im Bundesstaat das Gleiche geschehen von Seiten der Gliedstaaten, weil auch sie Personen im Rechtssinn sind [1]). Aus diesem Grunde besteht für die Gliedstaaten eine Gehorsamspflicht gegen die Reichsgewalt, welche derjenigen der Unterthanen analog ist. Die Erfüllung dieser Gehorsamspflicht wird dadurch gesichert, daß dem Kaiser, als dem Organ des Reiches, die Ueberwachung der Ausführung der Reichsgesetze zusteht. R.V. Art. 17. Dieses Ueberwachungsrecht richtet sich nicht bloß gegen die Reichsbehörden, sondern auch gegen die Einzelstaaten, und es erstreckt sich nicht bloß auf diejenigen Gebiete der Staatsthätigkeit, in welchen die Einzelstaaten als Selbstverwaltungskörper des Reiches die Reichsgesetze positiv durchführen sollen, sondern auch auf die der Autonomie der Einzelstaaten überlassenen Gebiete in der negativen Richtung, daß hier die in der Reichsgesetzgebung enthaltenen Vorschriften nicht verletzt werden [2]). Die Verletzung der Gehorsamspflicht Seitens eines Bundesgliedes kann dazu führen, daß es vom Reich zwangsweise (im Wege der Exekution) zur Erfüllung seiner verfassungsmäßigen Bundespflichten angehalten wird. Die Exekution ist vom Bundesrathe zu beschließen und vom Kaiser zu vollstrecken (R.V. Art. 19).

VI. Die Rechte, welche den Einzelstaaten im Verhältniß zum Reiche zustehen, lassen sich auf folgende drei Kategorien zurückführen:

1. Mitgliedschaftsrechte. Dieselben sind das Resultat oder der Reflex der Reichsverfassung auf die einzelnen Mitglieder. Die Kompetenz des Reiches involvirt einerseits Beschränkungen der Gliedstaaten, indem die zur Erfüllung dieser Aufgaben erforderlichen Hoheitsrechte dem Einzelstaat entzogen und auf das Reich übertragen sind; sie begründet aber andrerseits Rechte der Einzelstaaten und ihrer Angehörigen, daß das Reich diese Aufgaben auch für sie und zu ihren Gunsten erfülle. Rechte dieser Art sind der Anspruch jedes Staates auf den diplomatischen und militärischen Schutz gegen Rechtsverletzungen Seitens des Auslandes und Seitens anderer Bundesstaaten und der Anspruch, daß das Reich die ihm obliegende Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes allen zum Reiche gehörenden Theilen gleichmäßig angedeihen läßt [3]). Entsprechend diesen Rechten auf den Schutz und die Wohlfahrtspflege Seitens des Reiches sind die Pflichten des Einzel-

1) Vgl. auch Jellinek, S. 50. 310.

2) Jellinek, S. 42 ff. 306 sieht das Wesen des Staates, auch des nicht souveränen, in dem Besitz einer unkontrollirbaren Rechtsmacht; er stellt daher den Besitz einer solchen auch als erforderlich auf für die Gliedstaaten eines Bundesstaates. Allein wenn der souveräne Staat darüber zu wachen hat, daß die ihm untergeordnete Staatsgewalt das ihrer Autonomie und freien Verwaltung überlassene Gebiet nicht überschreitet, und dadurch die Gesetze der souveränen Gewalt verletzt, so liegt hierin auch eine Kontrolle des Gliedstaates hinsichtlich seiner Thätigkeit auf jenem Gebiete; aber freilich eine Kontrolle, die nicht positiv eine Oberleitung, sondern negativ eine Abwehr von Uebergriffen bezweckt.

3) Eingang zur R.V.

staates zur antheilsmäßigen Tragung der militärischen und finanziellen Lasten. Zu den Mitgliedschaftsrechten ist ferner zu rechnen die Betheiligung der Einzelstaaten an den Organen, durch welche das Reich seinen Willen äußert und bethätigt; insbesondere das Recht jedes Staates auf die ihm zustehenden Stimmen im Bundesrath gemäß dem im Art. 6 der R.V. festgestellten Grundsatz; ferner auf antheilsmäßige Vertretung seiner Bevölkerung im Reichstage nach Maßgabe des dem Reichswahlgesetz zu Grunde liegenden Wahlsystems; endlich das Recht jedes Staates, daß seine Angehörigen unter den gleichen Bedingungen wie die Angehörigen der andern Staaten zur Bekleidung von Reichsämtern zugelassen werden.

Da die Mitgliedschaftsrechte sich als unmittelbare Wirkungen der Reichsverfassung charakterisiren, so ändert sich der Inhalt derselben mit jeder Abänderung der Verfassung. Bestimmt wird dieser Inhalt einseitig vom Reich durch die von ihm ausgehenden Willensakte; der einzelne Staat kann nur durch seine Abstimmung im Bundesrath auf die Erhaltung oder Erweiterung seiner Rechte oder auf die Einschränkung seiner Pflichten hinwirken. Die Gesammtheit der einzelnen Staaten erscheint tamquam unum corpus und der Theil wird durch die Veränderung des Ganzen ohne Weiteres mitbetroffen. Die einzelnen in der Mitgliedschaft enthaltenen Rechte und Pflichten der Staaten sind daher dem Reiche gegenüber nicht jura quaesita, die nicht ohne Zustimmung der einzelnen Staaten eingeschränkt oder beseitigt werden könnten. Ebensowenig sind die in der Mitgliedschaft begründeten Pflichten ihrem Umfange nach definitiv begränzt. Grundsätzlich sind aber die Mitgliedschaftsrechte und die ihnen entsprechenden Pflichten für alle Staaten dieselben, nicht etwa in dem Sinne, daß sie für alle Staaten absolut gleich seien, sondern daß auf alle Staaten dieselben Rechtsregeln Anwendung finden. Auf der Anerkennung dieser Gleichberechtigung, der Koexistenz einander ebenbürtiger staatlicher Personen, beruht das Bundesverhältniß, der bundesstaatliche Charakter des Reiches. Ausdrückliche Anwendung und Anerkennung hat dieses Princip im Art. 58 der R.V. hinsichtlich der Kosten und Lasten des Kriegswesens und im Art. 70 hinsichtlich der Vertheilung der Matrikularbeiträge gefunden; aber auch in allen andern Beziehungen muß als ein Rechtsgrundsatz anerkannt werden, daß jede Abweichung von der Gleichberechtigung zu Ungunsten eines oder einzelner Mitglieder deren spezielle Zustimmung erfordert. Durch dieses Princip ist aber nicht ausgeschlossen, daß nicht einzelnen Staaten Sonderrechte eingeräumt werden, durch welche die Lasten und Pflichten der übrigen nicht erschwert werden, oder daß einzelnen Staaten mit Zustimmung aller übrigen Prärogativen beigelegt werden.

2. Sonderrechte (jura singularia) sind diejenigen Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältniß zur Gesammtheit, welche Abweichungen von der sonst geltenden Regel zu Gunsten eines oder einzelner Staaten bilden; sie sind Modifikationen des Princips der Gleichheit aller Mitglieder; sie sind deshalb nicht ohne Weiteres in der Mitgliedschaft enthalten, sondern sie bedürfen eines besonderen Titels. Ihrem Inhalte nach bestehen die Sonderrechte entweder in Beschränkungen der Kompetenz des Reiches, indem einzelnen Staaten Hoheitsrechte vorbehalten sind, welche hinsichtlich der übrigen dem Reiche zustehen, oder in Bevorzugungen einzelner Staaten hinsichtlich der Organisation des Reiches oder in finanziellen Begünstigungen [1]). Die wichtigsten Sonderrechte der ersten Klasse sind die Rechte Hamburgs und Bremens auf Freihäfen (Art. 34), die Exemtion Badens von der Reichsgesetzgebung über Besteuerung des inländischen Bieres und Branntweins, die besonderen Rechte Württembergs hinsichtlich der Bier- und Branntweinsteuer, des Post- und Telegraphenwesens, des Reichskriegswesens und des

1) Die erste dieser Klassen wird gewöhnlich mit dem Namen „Reservatrechte" belegt; diese Bezeichnung findet sich aber in der Verfassung und in den Gesetzen des Reiches nicht. Zorn, I. 81 fg. nennt die ersteren „Ausnahmsrechte", die anderen „Vorrechte". Indeß dies ist kein Gegensatz; Vorrechte sind Ausnahmsrechte.

Eisenbahnwesens [1]), und die Exemtion Bayerns von der Bier- und Branntweinsteuer-Gemeinschaft, von der Reichs-Post- und Telegraphen-Verwaltung, von der Reichseisenbahngesetzgebung, von der Reichsgesetzgebung über das Heimaths- und Niederlassungswesen und über das Immobiliarversicherungswesen, von der Kompetenz der Normaleichungskommission, die theilweise Exemtion von der Kompetenz des Reichsgerichts und insbesondere seine Sonderstellung hinsichtlich der Militär-Gesetzgebung und -Verwaltung und der Festsetzung des Militär-Etats.

Sonderrechte der zweiten Klasse haben Preußen, nämlich die Präsidialrechte; ferner Bayern, indem ihm im Bundesrath eine erhöhte Stimmenzahl und das Recht auf den Vorsitz im Falle der Verhinderung Preußens, sodann der ständige Vorsitz im Ausschuß für die auswärtigen Angelegenheiten und ein ständiger Sitz im Ausschuß für Landheer und Festungen zugesichert ist und eine eventuelle Vertretung der Reichsgesandten durch seine Gesandten stattfinden soll, endlich Württemberg und Sachsen, welche ständige Sitze in den Bundesraths-Ausschüssen für das Landheer und die Festungen und die auswärtigen Angelegenheiten haben.

Das Wesen der Sonderrechte besteht darin, daß sie nur mit Zustimmung des berechtigten Staates aufgehoben werden können. Es ist dies in einzelnen Anwendungen anerkannt, z. B. im Württembergischen Schlußprotok. §. 3, im Bayr. Schlußprotok. §. IV, im Art. 34 der R.V. Auch die Bestimmung des Art. 78 Abs. 1, wonach Verfassungs-Aenderungen im Wege der Gesetzgebung zulässig sind, läßt das materielle Erforderniß der Zustimmung des berechtigten Staates bei der Aufhebung von Sonderrechten unberührt. In dem Badisch-Hessischen Schlußprotokoll Ziff. 8 wurde dies „allseitig als selbstverständlich" konstatirt; dieselbe Bestimmung wurde in das Bayerische Verfassungs-Bündniß Ziff. V aufgenommen und später bei der definitiven Redaktion der Reichsverfassung dieser als Art. 78 Abs. 2 beigefügt. Das Erforderniß der Zustimmung des berechtigten Staates hat damit Nichts zu thun, daß Vorschriften der Verfassung geändert werden, sondern nur damit, daß „bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältniß zur Gesammtheit" verändert oder beseitigt werden sollen. Dasselbe gilt daher auch von Sonderrechten, welche nicht in der Verfassung festgestellt worden sind [2]). In der Zustimmung eines berechtigten Staates zu einem Gesetz, welches ein Sonderrecht aufhebt oder beschränkt, ist zugleich ein Verzicht auf dieses Sonderrecht enthalten. Wenn daher im Bundesrath die Stimme des berechtigten Staates unter der, dem Gesetz zustimmenden Majorität sich befindet, so ist dies zur rechtsgiltigen Beseitigung des Sonderrechts genügend.

Ein Landesgesetz, welches verordnet, daß der Verzicht auf ein Sonderrecht nur nach vorgängiger Genehmigung des Landtages erfolgen dürfe, würde der Wirksamkeit eines verfassungsmäßig erlassenen Reichsgesetzes keinen Abbruch thun, würde aber innerhalb des betreffenden Einzelstaates eine Verantwortung der Regierung begründen.

3. Rechte der Bundesstaaten als Einzelner (jura singulorum). Hierhin gehören alle diejenigen Hoheitsrechte und Vermögensrechte, welche außerhalb der Gränzen der Reichskompetenz liegen. Da die Feststellung dieser Gränzen dem Reich ausschließlich zusteht, so haben diese Rechte nicht die Eigenschaft der jura quaesita; sie können im Wege der Reichsgesetzgebung dem Einzelstaate ohne seine spezielle Zustimmung entzogen werden. Aber so lange die Rechtssphäre des Reiches durch eine bestimmte Linie abgegränzt ist, kann jeder einzelne Staat verlangen, daß sich die Reichsgewalt eines Uebergriffs in das jenseits dieser Linie liegende Gebiet enthalte. Dies gilt nicht nur von der

1) Dieses, im Schlußprotok. v. 25. Nov. 1870. Ziff. 2 begründete Sonderrecht besteht darin, daß die Einführung des sogenannten Einpfennigtarifs in Württemberg nicht ohne die Zustimmung der Württembergischen Regierung erfolgen kann.

2) Dies ist indessen ein vielbestrittener Punkt. Siehe die näheren Angaben bei Zorn, I. S. 88 ff.

verfassungsmäßig festgestellten Kompetenz, über welche hinaus auch die Reichsgesetzgebung sich nicht erstrecken darf, ohne daß den Erfordernissen der Verfassungsänderung Rechnung getragen wird; sondern ebenso auch von der durch gewöhnliche Reichsgesetze näher bestimmten Sphäre der Selbstverwaltung und Landesgesetzgebung, welche der Bundesrath bei seinen Verordnungen und der Reichskanzler, sowie alle übrigen Reichsbehörden bei ihren Verfügungen respektiren müssen.

VII. Die Reichsverfassung setzt autonome Staaten als Mitglieder des Reiches voraus und — wie oben ausgeführt worden ist — stellt die Gesammtheit dieser Staaten die publicistische Persönlichkeit des Reiches, den Träger der Reichsgewalt dar. Es entsteht daher die Frage, in wie weit die Fortexistenz der einzelnen Staaten durch die Reichsverfassung geboten oder gewährleistet ist. Hier ist nun zunächst zu bemerken, daß nach Art. 78 der R.V. das Reich seine Kompetenz im Wege der Gesetzgebung so weit ausdehnen kann, daß die Autonomie der Einzelstaaten bis zur Inhaltslosigkeit zusammenschrumpfen und die letzteren ihre Lebensfähigkeit einbüßen würden. Allein nach dem Prinzip der Gleichheit müßte dies alle Staaten gleichmäßig treffen und es muß als unzulässig erachtet werden, daß *einzelnen* Staaten ohne ihre Zustimmung Hoheitsrechte entzogen werden, welche den übrigen Staaten verbleiben. Daraus folgt, daß um so weniger *einzelne* Staaten ohne ihre Zustimmung ganz aufgehoben, etwa mit andern vereinigt oder zu Reichsland erklärt werden können. Dagegen ist die Fortentwicklung des Reiches zum Einheitsstaat auf dem Wege der Reichsgesetzgebung verfassungsmäßig nicht ausgeschlossen; die Einzelstaaten haben aber dagegen einen sehr wirksamen Schutz in der Bestimmung des Art. 78, daß 14 Stimmen im Bundesrath genügen, um jede Kompetenz-Erweiterung des Reiches zu verhindern. Völlig zweifellos ist es ferner, daß die Reichsverfassung jeden Bundesstaat vor gewaltsamen und widerrechtlichen Angriffen sichert. Die Frage, um welche es sich handelt, ist daher lediglich die, ob die *rechtmäßige* Vereinigung mehrerer Staaten zu Einem, sei es in Folge des gültigen Thronfolgerechts, sei es in Folge rechtsgültiger Staatsverträge, durch ein verfassungsänderndes Reichsgesetz genehmigt werden muß. Diese Frage würde zu bejahen sein, wenn die Reichsverfassung die Fortdauer derjenigen Staaten, welche bei der Reichsgründung vorhanden waren und noch jetzt bestehen, ausdrücklich oder stillschweigend anordnen würde. Einen solchen Rechtssatz enthält die Reichsverfassung aber nicht. Sie enthält zwar an 3 Stellen, in der Einleitung, im Art. 1 und Art. 6, einen Katalog der Staaten; aber an allen 3 Stellen hat diese Aufzählung nicht die Bedeutung einer selbständigen Rechtssatzung. In der Einleitung wird lediglich erzählt, welche Staaten zur Reichsgründung sich vereinigt haben; im Art. 1 wird der Umfang des Bundesgebietes dadurch definirt, daß die Staaten genannt werden, deren Gebiete es umfaßt; und im Art. 6 wird dem Prinzip über die Vertheilung der Stimmen im Bundesrath ein Register der in Folge dieses Prinzips den einzelnen Staaten zustehenden Stimmen beigefügt. Aus dem Wesen des Reiches als Bundesstaat folgt aber ebenfalls nicht die Unveränderlichkeit seines Mitglieder-Bestandes; denn wenn auch zuzugeben ist, daß das Deutsche Reich als Bundesstaat nicht gedacht werden kann ohne autonome Staaten, so läßt sich doch gewiß nicht behaupten, daß das Deutsche Reich aufhören würde ein Bundesstaat zu sein, wenn es statt aus 25 aus einigen Gliedstaaten weniger oder mehr bestünde[1]).

1) A. A. ist *Zorn*, I. S. 65 ff. Vgl. jedoch oben S. 13 Note 7.

Dritter Abschnitt.

Die Herrschaftsobjekte.

§ 3. Das Bundesgebiet. I. Die Gebietshoheit ist die Staatsgewalt in ihrer Richtung auf das Land, die Ausübung der dem Staate zustehenden Herrschaftsrechte über seinen räumlichen Machtbereich. Sie ist analog dem Hoheitsrecht über die Unterthanen [1]). Wenn man von diesem Begriffe ausgeht, so ergiebt sich, daß im Reiche eine doppelte Gebietshoheit besteht; die Staaten sind mit Land und Leuten der Reichsgewalt unterthan. Ihre Gebietshoheit haben sie insoweit behalten, als ihnen Herrschaftsrechte geblieben sind; sie ist auf das Reich übergegangen, soweit das Reich die Hoheitsrechte der Einzelstaaten auf sich vereinigt hat. Die Kompetenzgrenze zwischen Reich und Einzelstaat ist zugleich die Grenze, welche die Gebietshoheit des Reiches am Reichsgebiet von der Gebietshoheit der Staaten am Staatsgebiet scheidet. Die Gebietshoheit ist nicht in der Art getheilt, daß gewisse Herrschaftsbefugnisse ausschließlich dem Reich, gewisse andere ausschließlich dem Einzelstaat in völliger Trennung zustehen; sondern die Souveränetät hat auch in dieser Beziehung das Reich, die Einzelstaaten haben die Rechte der Autonomie und Selbstverwaltung in ihren Territorien.

II. Der Umfang des Bundesgebietes ist durch R.V. Art. 1 bestimmt. Nach diesem Artikel giebt es kein Bundesgebiet, welches nicht einem Staate angehört, und kein Staatsgebiet der zum Bunde gehörenden Staaten, welches nicht Bundesgebiet ist. Durch die Erwerbung von Elsaß-Lothringen ist das Reichsland in dem durch den Frankfurter Friedensvertrag festgesetzten Umfang hinzugekommen [2]) und das im Art. 1 enthaltene Prinzip modifizirt worden, indem das Reichsland kein Staat ist. Ein verfassungsänderndes Reichsgesetz ist sonach erforderlich, sowohl wenn ein Staat Gebietstheile an einen außerdeutschen Staat abtreten, als auch wenn ein Staat außerdeutsches Land seinem Gebiete einverleiben will. Andererseits ist auch das Reich nicht befugt, einzelne Theile eines Staates ohne dessen Zustimmung aus dem Reichsgebiet auszuschließen oder an einen außerdeutschen Staat freiwillig abzutreten [3]). Ebensowenig ist das Reich befugt,

1) Es ist allgemein anerkannt, daß die Gebietshoheit kein Eigenthum im Sinne des Privatrechts ist, so wenig wie die Staatsgewalt über die Unterthanen privatrechtliche Gewalt ist. Aber so wie das Herrschaftsrecht über die Unterthanen eine Analogie findet an den familienrechtlichen Gewaltverhältnissen, so die Gebietshoheit an dem sachenrechtlichen Eigenthum.

2) R.G. v. 9. Juni 1871. § 1. R.G.Bl. S. 212.

3) Es ist demnach sowohl die Zustimmung des Staates als auch die des Reiches zu einer Abtretung von Bundesgebiet erforderlich. Nach diesem Grundsatz ist bei der mit der Schweiz vereinbarten Regulirung der Grenze bei Konstanz auch verfahren worden. R.G.Bl. 1879. S. 307. Dagegen ist nach (Art. 11. Abs. 1 der R.V.) die Abtretung von Bundesgebiet in einem Friedensschluß des Reiches nicht von der speziellen Zustimmung des davon betroffenen Gliedstaates abhängig.

die Binnengrenzen der einzelnen Deutschen Staaten ohne deren Zustimmung zu verändern; da die Integrität der Mitglieder des Reiches nicht zur Verfügung der Reichsgewalt steht, die letztere vielmehr verpflichtet ist, die Integrität der Bundesglieder zu schützen. Dagegen steht es den Einzelstaaten frei, die Binnengrenzen ihrer Gebiete zu verändern, durch Abtretung oder Austausch, ohne daß sie dazu der Zustimmung des Reiches bedürfen. Indeß ist eine Mitwirkung des Reiches — und zwar je nach Umständen in der Form des Reichsgesetzes oder in derjenigen des Bundesrathsbeschlusses erforderlich — insoweit in Folge des Gebiets-Austausches oder der Gebiets-Abtretung eine Veränderung der Stimmenzahl im Bundesrath, der Abgrenzung der Reichstags-Wahlkreise, der Vertheilung der Matrikular-Beiträge, der Zoll- und Steuer-Erträge, des Rekrutenkontingents u. dgl. erforderlich wird.

III. Die Aeußerungen der Gebietshoheit des Reiches sind folgende:

1. Dem Reich liegt der Schutz des Bundesgebietes ob. Nach R.V. Art. 11 hat der Kaiser das Recht, im Namen des Reiches Krieg zu erklären, wenn ein Angriff auf das Bundesgebiet oder dessen Küsten erfolgt. Dieses Recht ist nicht nur unabhängig davon, daß der Einzelstaat, gegen dessen Gebiet der Angriff erfolgt ist, die Hülfe des Reiches verlangt, sondern es besteht selbst dann, wenn der Einzelstaat gegen diese Hülfe protestiren und sich direct mit dem Gegner vergleichen wollte.

2. Der Eintritt von Angehörigen fremder Staaten in das Bundesgebiet unterliegt der Gesetzgebung und Beaufsichtigung des Reiches, indem Art. 4 Ziff. 1 der R.V. das Paßwesen und die Fremdenpolizei der Reichskompetenz zuweist [1]). Ebenso unterliegt die Regelung des Waarenverkehrs mit dem Auslande, die Zollgesetzgebung, die Erhebung von Abgaben von fremden Schiffen oder deren Ladungen, der Abschluß von Handels- und Schifffahrtsverträgen, der Erlaß von Einfuhr- und Ausfuhrverboten und die Verhängung von Grenzsperren der Kompetenz des Reiches.

3. Kein Einzelstaat darf einem fremden Staate Eingriffe in die Gebietshoheit gestatten. Die Bestellung von Staatsservituten, die Erlaubniß von Truppendurchmärschen, der Abschluß von Kartell-Konventionen, sowie jede andere Einschränkung der Gebietshoheit zu Gunsten eines außerdeutschen Staates kann für das gesammte Bundesgebiet und jeden Theil desselben nur vom Reiche gewährt werden. Daher sind auch Verträge über die Herstellung von Eisenbahn-Verbindungen Sache des Reiches, wenn in solchen Verträgen zu Gunsten des Auslandes Beschränkungen der Gebietshoheit zugestanden werden sollen.

4. Das Reich ist befugt, im Innern des Bundesgebietes die zur Vertheidigung und Sicherung erforderlichen Maßregeln anzuordnen, ohne Rücksicht auf die Landesgrenzen und die Gebietshoheit des Einzelstaates; insbesondere zur Anlage von Festungen (Art. 65) und Eisenbahnen (Art. 41), sowie zur kriegsbereiten Aufstellung eines jeden Theils des Reichsheeres (Art. 63 Abs. 4) und zur Erklärung in Kriegszustand (Art. 68) [2]).

5. Hinsichtlich der vom Reiche geregelten oder von ihm selbst geführten Verwaltungen können die Verwaltungsbezirke ohne Festhaltung der Landesgrenzen bestimmt werden; dies gilt insbesondere von den Oberpostbezirken, den Bezirken der Disciplinarkammern und den Armeekorpsbezirken, sowie von dem Rechte des Kaisers, die Garnisonen der Truppen zu bestimmen.

6. Das Reichs-Strafgesetzbuch gestattet in einigen Fällen die Ausweisung von Ausländern aus dem Bundesgebiete. Vgl. R.G.B. § 39 Nro. 2, 284, 362 [3]). Obwohl die Ausweisung von der Behörde des Einzelstaates verfügt wird, erstreckt sie ihre Wirkung

1) R.G. über das Paßwesen v. 12. Oktob. 1867.
2) Nur für Bayern bestehen in diesen Beziehungen Exemptionen.
3) Ferner R.G. v. 21. Oktob. 1878 gegen die Socialdemokratie § 22. Abs. 2 (R.G.Bl. S. 356).

auf das ganze Bundesgebiet; es handelt sich also hier um eine Anwendung der selbstständigen Gebietshoheit des Reiches am Bundesgebiet, die den Landespolizeibehörden zur Handhabung übertragen ist[1]).

IV. Das Bundesgebiet als solches ist geschützt gegen hochverrätherische Unternehmungen durch die Strafanordnungen im § 81 des St.G.B. Auch der Kaiser genießt gegen hochverrätherische Mord-Unternehmungen und gegen Beleidigungen im ganzen Bundesgebiet einen gleichmäßigen strafgesetzlichen Schutz, während die übrigen Bundesfürsten gegen dieselben Verbrechen nur dann mit einem ebenso starken strafrechtlichen Schutz wie der eigene Landesherr des Thäters umgeben sind, wenn die verbrecherische That in dem Gebiete ihres Staates verübt worden ist. Strafgesetzb. § 80. 94—97.

§ 4. *Die Reichsangehörigen*[2]). I. *Begriff*. Die Herrschaftsrechte des Reiches über die Staaten involviren zugleich Herrschaftsrechte über die Angehörigen dieser Staaten und ebenso erfüllt das Reich die Pflichten, welche es den Einzelstaaten abgenommen hat, um sie selbst an ihrer Stelle auszuüben, für die Angehörigen der Staaten. Die Bürger des Einzelstaates haben daher gegen die Reichsgewalt Unterthanenpflichten und staatsbürgerliche Rechte. Aus dem Grundprinzip, daß das Reich eine staatliche Einigung der deutschen Staaten ist, ergiebt sich, daß das Staatsbürgerrecht das *primäre* Verhältniß ist und ohne Weiteres das Reichsbürgerrecht nach sich zieht. Wer Bürger eines zum Reich gehörenden Staates ist, der bedarf keines besonderen Erwerbsactes, um das Reichsbürgerrecht zu erlangen; er nimmt als Mitglied seines Staates am Reiche Theil. Er kann aber nicht Reichs-Angehöriger sein, ohne einem deutschen Einzelstaat anzugehören; das Staatsbürgerrecht ist die wesentliche Voraussetzung zur Erlangung des Reichsbürgerrechts; es giebt keine Naturalisation durch das Reich unmittelbar. Ebenso wenig kann die Reichsangehörigkeit für denjenigen fortdauern, der aufgehört hat, einem Deutschen Staate anzugehören; man kann nicht das Reichsbürgerrecht sich vorbehalten, wenn man die Staatsangehörigkeit aufgiebt oder verliert[3]). Dagegen kann die Staatsangehörigkeit wechseln, während das Reichsbürgerrecht unverändert bleibt, wenn der Einzelne nur nicht aus dem Kreise der zum Reiche verbundenen Staaten ausscheidet; wer in einen andern Deutschen Staat überwandert, rückt nur an ein anderes Glied derselben festgeschlossenen Kette. Eine Veränderung der souveränen Staatsgewalt, welcher er unterworfen ist, vollzieht sich für ihn nicht; nur die mit Autonomie und Selbstverwaltung ausgestattete Unter-Staatsgewalt wird vertauscht. Es kann deshalb Jemand gleichzeitig mehreren Deutschen Staaten angehören. Da die wesentlichsten politischen Interessen für alle dieselben sind, so kann die gleichzeitige Zugehörigkeit zu mehreren Deutschen Staaten keine erhebliche Collision der Pflichten der Treue und des Gehorsams begründen. Es fallen daher die aus der ethischen Natur des Staatsbürgerverhältnisses entnommenen Gründe, welche regelmäßig es ausschließen, daß Jemand gleichzeitig mehreren Staaten angehört, für die im Deutschen Reich verbundenen Staaten fort. Hiermit im Zusammenhange steht der Rechtssatz, daß jeder Angehörige eines Deutschen Staates in jedem anderen Deutschen Staate, in welchem er seine Niederlassung bewirkt, die Aufnahme als Staatsbürger verlangen kann[4]).

---

1) Das Gleiche gilt von dem Verbot von Vereinen und von Druckschriften, welche socialdemokratische, socialistische oder kommunistische Tendenzen verfolgen. R.G. v. 21. Okt. 1878. § 6. Abs. 3. § 12. Abs. 2.

2) Die *Litteratur* ist angeführt in meinem Staatsrecht I. S. 131; hinzuzufügen ist *Seydel* in Hirth's Annalen 1876. S. 135 ff. G. *Meyer*, Staatsrecht § 75 ff. und Lehrb. des Verwaltungsrechts I. § 42 ff. *Zorn*, I. S. 252 ff. *Mandry*, Civilr. Inhalt der Reichsgef. 2. Aufl. 1882 S. 52 ff.

3) Reichsgef. v. 1. Juni 1870. § 1.: „Die Bundesangehörigkeit wird durch die Staatsangehörigkeit in einem Bundesstaate erworben und erlischt mit deren Verlust."

4) R.G. v. 1. Juni 1870. § 7. B.G.Bl. S. 356.

II. Pflichten. Die Reichsangehörigen haben gegen das Reich dieselben Pflichten, welche in jedem Staate den Staatsangehörigen obliegen, nämlich zum verfassungsmäßigen Gehorsam und zur Treue [1]).

1. Die Gehorsamspflicht. Der Staatsbürger ist Object der obrigkeitlichen Rechte des Staates; die Willensmacht des Staates richtet sich gegen ihn und verpflichtet ihn zu Handlungen, Leistungen und Unterlassungen behufs Durchführung der dem Staate obliegenden Aufgaben [2]). Der Angehörige eines Deutschen Staates ist nur der Staatsgewalt seines Staates und mit diesem Staat der darüber stehenden, souveränen Gewalt des Reiches unterthan. Daraus ergiebt sich, daß der Inhalt des Staatsbürgerrechts und der des Reichsbürgerrechts sich zu einander ganz so verhalten, wie die Kompetenz der Staatsgewalt zu der des Reiches. Die Reichsangehörigkeit ist wesentlich Reichsunterthanenschaft, d. h. die Pflicht, den gesetzmäßig ergangenen Geboten und Verboten der Reichsgewalt Gehorsam zu leisten. Da nun die Kompetenz des Reiches und die der Einzelstaaten vielfach ineinander geschlungen ist und die letzteren auch auf den dem Reich zugewiesenen Gebieten des Staatslebens regelmäßig Selbstverwaltung haben, so läßt sich die in der Reichsunterthanenschaft liegende Gehorsamspflicht nicht von der in der Landesangehörigkeit begründeten äußerlich abgrenzen. Es ist daher unmöglich, die Pflichten einzeln aufzuzählen, welche das Reichsbürgerrecht involvirt und ihnen diejenigen gegenüber zu stellen, welche mit dem Staatsbürgerrecht verknüpft sind.

2. Die Treuverpflichtung ist juristisch in ihrer negativen Richtung von Bedeutung; sie enthält die Rechtspflicht zur Unterlassung von Handlungen, welche auf die Beschädigung des Staates abzielen. Handlungen dieser Art sind Verrath [3]). Aus dem Begriffe des Bundesstaates folgt nun, daß die Verpflichtung zur Treue sowohl gegen den Gliedstaat, dem Jemand angehört, als auch gegen den Gesammtstaat begründet ist; daß demnach feindselige Handlungen sowohl gegen jenen wie gegen diesen durch das subjective Moment des Treubruchs zum Verrath im eigentlichen Sinne gestempelt werden. Ebenso ist die Beleidigung des Oberhauptes des Reiches in gleicher Weise wie die Beleidigung des eigenen Landesherrn eine Verletzung der mit der Unterthanen-Treue verbundenen Pietätspflicht. Dagegen besteht keine Unterthanenpflicht und demgemäß auch keine Treuverpflichtung zu den anderen Einzelstaaten und ihren Landesherren [4]). Daraus folgt natürlich nicht, daß eine gegen diese Staaten und Landesherren gerichtete Handlung straflos bleiben müsse. Werden selbst feindliche Handlungen gegen „befreundete" Staaten und Beleidigungen ihrer Souveräne unter der Bedingung der Reciprozität bestraft, so gilt dies um so mehr von den zum Reich gehörenden, durch das enge staatsrechtliche und nationale Band verknüpften Gliedstaaten des Reiches. Es ergiebt sich daher hinsichtlich

---

1) Der Staat legt diese Pflichten allerdings auch Fremden auf, welche sich in seinem Gebiete aufhalten und den Schutz und die Wohlfahrtspflege des Staates mitgenießen (sogen. subditi temperarii), den eigenen Angehörigen aber in erhöhtem Grade d. h. mit gesteigertem Inhalte.

2) Vgl. v. Gerber, Grundzüge des Staatsr. § 15 ff.

3) Der Staat bedroht solche Handlungen zwar auch mit Strafe, wenn sie von einem Ausländer begangen werden, aber nur wegen des politischen Interesse, sich durch die Strafdrohungen gegen feindliche Angriffe zu schützen. Im Strafgesetzbuch sind die feindlichen Handlungen von Ausländern auch als „Hochverrath und Landesverrath" bezeichnet; dessenungeachtet ist es strafrechtlich keineswegs unerheblich, ob solche Thaten von einem Staatsangehörigen oder einem Fremden verübt werden. Nur im ersten Falle sind sie als Verrath im eigentlichen Sinne zu bezeichnen.

4) Im Gegensatz hierzu behauptet Zorn, I. 277, „daß die subjective Treuverpflichtung der Deutschen im Verhältniß zu den sämmtlichen Einzelstaaten und deren Landesherrn in gleicher Weise besteht, weil dieselben nur Bestandtheile der Reichsgewalt sind." Dies ist unrichtig; die Einzelstaaten sind nicht „Bestandtheile" sondern „Mitglieder", d. h. sie haben ihre staatliche Individualität und ihre eigenen Hoheitsrechte und ebenso ihre besonderen Angehörige. Vgl. oben S. 19.

der Unterthanen des Reiches eine dreifache Abstufung des Verbrechensbegriffes nach Maaßgabe der Staatsangehörigkeit. a) Der Landesverrath und die Majestätsbeleidigung gegen das Reich und dessen Oberhaupt oder gegen den eigenen Staat und dessen Landesherrn, denen der Staat resp. Landesherr gleichgestellt sind, in dessen Gebiet und unter dessen Schutz man sich aufhält. b) Feindliche Handlungen gegen andere Bundesstaaten oder Beleidigungen anderer Bundesfürsten. c) Feindliche Handlungen gegen befreundete, nicht zum Reiche gehörende Staaten und Beleidigungen ihrer Landesherren, deren Strafbarkeit unter der Bedingung der Reciprozität steht. Diese dreifache Gliederung hat das Reichsstrafgesetzbuch in der That durchgeführt bei dem hochverrätherischen Mordversuch (§ 80. 81. 102) und der Fürstenbeleidigung (§ 94 fg. 98 fg. 103). Der sogen. militärische Landesverrath, welcher in der Aufreizung eines fremden Staates zum Kriege gegen das Vaterland oder in der Unterstützung, Begünstigung und Vorschubleistung des Feindes nach ausgebrochenem Kriege besteht, kann nur gegen das Reich, niemals gegen einen einzelnen Gliedstaat gerichtet sein, da die Gliedstaaten das Recht zur Kriegsführung nicht haben. Demgemäß kömmt auch in subjectiver Beziehung lediglich die Reichsangehörigkeit in Betracht und die §§ 87—90 des Str.G.B. bedrohen „einen Deutschen", welcher die daselbst angeführten Handlungen gegen das Deutsche Reich oder dessen Bundesgenossen verübt, mit Strafe. Dagegen der sogen. diplomatische Landesverrath, welcher in der Mittheilung von Staatsgeheimnissen oder Urkunden, in der Vernichtung von Aktenstücken oder Beweismitteln behufs Gefährdung staatlicher Rechte oder in der Führung eines Staatsgeschäfts mit einer andern Regierung zum Nachtheil des Staates, welcher den Auftrag dazu ertheilt hat, besteht, kann seinem objectiven Thatbestande nach ebensowohl gegen das Reich, wie gegen jeden einzelnen Staat verübt werden. Das Strafgesetzbuch hat jedoch bei den erwähnten Fällen des Landesverrathes und beim Hochverrath auf die Staatsangehörigkeit überhaupt keine Rücksicht genommen, sondern Inländer und Ausländer gleichgestellt, daher auch unter den Angehörigen der einzelnen Gliedstaaten nicht unterschieden.

III. *Rechte*. Den staatsbürgerlichen Pflichten entspricht der Anspruch des Staatsbürgers auf die Erfüllung der Aufgaben, welche der Staat seinen Angehörigen gegenüber übernommen hat und zwar sowohl nach Außen als im Innern, und auf die verfassungsmäßige Antheilnahme an dem staatlichen Leben selbst. Auch der Inhalt des Reichsbürgerrechts ist demnach ein dreifacher: Anspruch auf Schutz im Auslande, auf Schutz im Inlande und auf Theilnahme am Verfassungsleben des Reiches.

1. *Schutz im Auslande*. R.V. Art. 3 Abs. 6 bestimmt: „Dem Auslande gegenüber haben alle Deutschen gleichmäßig Anspruch auf den Schutz des Reiches." Dieser Aufgabe gemäß erstreckt sich die Kompetenz des Reiches auf „die Organisation eines gemeinsameren Schutzes des deutschen Handels im Auslande, der deutschen Schifffahrt und ihrer Flagge zur See und Anordnung gemeinsamer konsularischer Vertretung, welche vom Reiche ausgestattet wird" [1]). Zur Gewährung des Schutzes hat das Reich Gesandtschaften eingerichtet und Konsulate organisirt und zur wirksamen Durchführung verfügt es über das Heer und die Kriegsmarine.

2. In den *inneren* Angelegenheiten entspricht der Pflicht des Staatsbürgers zur Tragung der staatsbürgerlichen Lasten, zum Gehorsam und zur Treue, sein Recht an den Wohlthaten des staatlichen Gemeinwesens Theil zu nehmen, d. h. im Gebiete und unter dem Schutz des Staates leben zu dürfen. Das ist der wesentliche Unterschied zwischen der rechtlichen Stellung der Staatsangehörigen und derjenigen des Fremden, daß der letztere im Staat *geduldet* wird, der erstere *berechtigt* ist, im Staate zu leben. Einen Ausdruck gewinnt dieses Prinzip in dem Rechtssatz, daß eine *Landesverwei-*

1) R.V. Art. 4. Nro. 7.

sung der Staatsangehörigen unstatthaft ist [1]) und daß ein Reichsangehöriger in keinem Falle einem ausländischen Staat ausgeliefert werden darf [2]).

3. Die Antheilnahme an dem Verfassungsleben des Reiches besteht in dem Reichstagswahlrecht und in der Fähigkeit, zum Mitglied des Reichstags gewählt zu werden. Vgl. unten.

IV. Für ganz Deutschland besteht ein gemeinsames Indigenat mit der Wirkung, daß der Angehörige eines jeden Bundesstaates in jedem andern Bundesstaate als Inländer zu behandeln ist. R.V. Art. 3 [3]). Hierin liegt keine positive Bestimmung über die Rechte der Reichsangehörigen, sondern nur der negative Satz, daß kein Deutscher in einem zum Reich gehörenden Staate in rechtlicher Beziehung ungünstigeren Regeln unterworfen werden darf als der Angehörige des eigenen Staates. Das im Art. 3 der R.V. aufgestellte Prinzip hatte bei Gründung des Norddeutschen Bunds eine nicht unerhebliche praktische Bedeutung. Durch diesen Artikel wurden alle in den einzelnen Staaten bestehenden Rechtsregeln, wonach Fremde ungünstiger als die eigenen Staatsangehörigen zu behandeln sind, in Ansehung der Angehörigen der übrigen Bundesstaaten aufgehoben, und es wurde zugleich die Autonomie der Einzelstaaten in der Richtung beschränkt, daß es ihnen untersagt wurde, rechtliche Ungleichheiten zwischen den eigenen Angehörigen und den Angehörigen der übrigen Deutschen Staaten einzuführen. Dagegen hat Art. 3 die Verschiedenheit der einzelnen Partikularrechte nicht hinweggeschafft und durch ein gleiches, einheitliches Recht ersetzt; die Fortdauer der Partikularrechte war vielmehr die Voraussetzung für die praktische Bedeutung des Art. 3. Derselbe sollte für die Zeit, binnen welcher die Verschiedenheit der Partikularrechte noch währte, wenigstens den Uebelstand beseitigen, daß in einem und demselben Staate Angehörige des Bundes einer verschiedenen rechtlichen Behandlung unterworfen werden. Demgemäß hört die praktische Bedeutung des Art. 3 in demselben Maße auf, als die Ausbildung des gemeinen Rechtes fortschreitet. Die Gesetze über die Freizügigkeit, über den Unterstützungswohnsitz, über die Gewährung der Rechtshülfe, über die Beseitigung der Doppelbesteuerung, die Gewerbeordnung, das Strafgesetzbuch, das Gerichtsverfassungsgesetz, die 3 Prozeßordnungen, die Rechtsanwaltordnung, die Gerichtskosten- und Gebührengesetze u. s. w. haben materiell die Voraussetzungen und Bedingungen der Niederlassung, des Gewerbebetriebs, des Rechtsschutzes und der Rechtsverfolgung für alle Deutsche und für das ganze Reichsgebiet einheitlich und gleichmäßig geregelt und es ist daher in diesen Materien die rechtliche Möglichkeit gar nicht mehr vorhanden, daß für die Angehörigen eines einzelnen Staates günstigere oder überhaupt andere Vorschriften als für die Angehörigen der übrigen deutschen Staaten bestehen. Dagegen hat der Art. 3 der R.V. noch jetzt Bedeutung für diejenigen Materien des öffentlichen und des bürgerlichen Rechts, welche noch nicht gemeinrechtlich d. h. reichsgesetzlich normirt sind [4]).

V. Das Staatsbürgerrecht im Einzelstaat ist, wie sich aus vorstehenden Erörterungen ergiebt, durch die Zusammenfassung der Deutschen Staaten zu einem Gesammtstaat nicht beseitigt worden; es bildet im Gegentheil die unerläßliche Grundlage und Voraussetzung des Reichsbürgerrechts. Die einzelnen Staaten wären keine Staaten mehr, wenn sie keine Staatsbürger hätten, und das Reich wäre kein Bundesstaat, sondern ein Einheitsstaat, wenn das Staatsbürgerrecht in dem Reichsbürgerrecht untergegangen wäre.

1) Freizügigkeits-Ges. v. 1. Nov. 1867. § 1.
2) Strafgesetzb. § 9.
3) Vgl. Seydel in Hirth's Annalen 1876. S. 156 ff. u. 1877. S. 545 ff.
4) Es ist bestritten, ob der Grundsatz des Art. 3 auch auf juristische Personen anwendbar ist. Die Frage ist wohl zu verneinen, weil Art. 3 dem Worte „Angehörige" ausdrücklich die Worte „Unterthan, Staatsbürger" in Parenthesi beifügt und dadurch interpretirt. Vgl. Seydel, Kommentar S. 52 fg., dem auch Zorn, I. 257 zustimmt.

Im Allgemeinen ist, wie bereits hervorgehoben, für das Verhältniß des Staats- und Reichsbürgerrechts die Kompetenzgrenze zwischen Staats- und Reichsgewalt maßgebend. Im Einzelnen folgt daraus:

1. Die Gehorsamspflicht besteht den Einzelstaaten gegenüber, soweit dieselben im Besitz staatlicher Hoheitsrechte geblieben sind; ebenso ist der Angehörige eines Staates demselben zur Treue verpflichtet.

2. Der Staatsbürger hat seinem Heimathsstaat gegenüber Anspruch auf Schutz im Auslande und zwar auch in den Gebieten der übrigen Bundesstaaten, soweit der Einzelstaat rechtlich und faktisch noch in der Lage ist, diesen Schutz zu gewähren. Die Staaten können sowohl im Reichs-Auslande als im Reichs-Inlande bei den anderen Bundesstaaten Gesandtschaften halten, was auch theilweise geschieht. Denselben liegt die Vertretung der Privatinteressen ihrer Staatsangehörigen ob.

3. Das Recht der Angehörigen jedes Staates, in dem Gebiet desselben und unter seinem Schutz leben zu dürfen, besteht prinzipiell fort. In einigen Fällen aber ist das Wohnrecht im Gebiet des einzelnen Staates durch das Wohnrecht im Bundesgebiet modifizirt worden, so daß dem Angehörigen eines Staates der Aufenthalt im Gebiet seines Heimathstaates, aber nicht der Aufenthalt im Bundesgebiet verweigert werden darf. Insbesondere kann solchen Personen, welche polizeilichen Aufenthaltsbeschränkungen in einem Bundesstaate unterliegen, oder welche in einem Bundesstaate innerhalb der letzten 12 Monate wegen wiederholten Bettelns oder wegen wiederholter Landstreicherei bestraft worden sind, der Aufenthalt in jedem anderen Bundesstaate, also auch in ihrem Heimatsstaate, von der Landespolizeibehörde verweigert werden [1]). Sodann kann ein Staatsangehöriger, der in einem anderen Bundesstaat den Unterstützungswohnsitz erworben hat und dann in hülfsbedürftigem Zustande in seinen Heimathsstaat zurückkehrt, zum Zweck seiner Verpflegung an den verpflichteten Armenverband ausgewiesen werden [2]). Ferner kann die Ablieferung eines Staatsangehörigen an die Behörden eines anderen Deutschen Staates zum Zweck der Verfolgung oder Bestrafung wegen einer im Gebiete des requirirenden Bundesstaates verübten strafbaren Handlung verlangt werden [3]). Endlich kann reichsangehörigen Jesuiten und renitenten Geistlichen von der Landespolizeibehörde der Aufenthalt in bestimmten Bezirken oder Orten versagt werden, ohne daß die Grenzen der einzelnen Bundesstaaten hier in Betracht kommen [4]).

4. Das Recht auf Theilnahme an dem politischen Sonderleben der Einzelstaaten ist die deutlichste Aeußerung der Fortdauer des Staatsbürgerrechts. Es gilt dies namentlich von dem Wahlrecht; für die Landtage der Einzelstaaten können, falls nicht das partikuläre Staatsrecht eine Ausnahme zuläßt, nur Angehörige des Staates wählen oder an ihnen als Mitglieder Theil nehmen. An keinem Punkte kann man Reichsbürgerrecht und Staatsbürgerrecht schärfer auseinanderhalten als durch den Gegensatz zwischen Reichstagswahlrecht und Landtagswahlrecht; hier allein sind beide wirklich getrennt. Der Autonomie der Einzelstaaten ist es auch überlassen, das Maaß der politischen Rechte und die Voraussetzungen ihrer Ausübung zu bestimmen. Nur in Einer Hinsicht hat das Reich hier den Einzelstaaten eine Schranke aufgerichtet durch das Reichs-

1) Freizügigkeitsgesetz v. 1. Nov. 1867. § 3. Abs. 2.

2) Freizügigkeitsgesetz. § 5. Unterstützungswohnsitz-Gesetz v. 6. Juni 1870. § 6 und § 55. (In Bayern und Els.-Lothr. nicht eingeführt.)

3) Rechtshülfe-Gesetz v. 21. Juni 1869. § 23. Hinsichtlich der von den ordentlichen Gerichten erkannten Freiheitsstrafen besteht jedoch der Grundsatz, daß, wenn sie die Dauer von 6 Wochen nicht übersteigen, ihre Vollstreckung demjenigen Bundesstaate obliegt, in dessen Gebiet der Verurtheilte sich befindet. Gerichtsverfassungs-Gesetz § 163.

4) Reichsgesetz v. 4. Juli 1872. § 2. und vom 4. Mai 1874. § 1.

gesetz vom 3. Juli 1869: „Alle noch bestehenden, aus der Verschiedenheit des religiösen Bekenntnisses hergeleiteten Beschränkungen der bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte werden hierdurch aufgehoben. Insbesondere soll die Befähigung zur Theilnahme an der Gemeinde- und Landesvertretung und zur Bekleidung öffentlicher Aemter vom religiösen Bekenntniß unabhängig sein." Durch dieses Gesetz ist ein gemeinrechtlicher Grundsatz des Territorial-Staatsrechts reichsgesetzlich sanctionirt worden.

VI. Der Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit ist geregelt durch das Reichsgesetz vom 1. Juli 1870[1]).

1. Erworben wird die Staatsangehörigkeit

a) Durch Geburt; und zwar erwerben eheliche Kinder eines Deutschen die Staatsangehörigkeit des Vaters, uneheliche Kinder einer Deutschen die Staatsangehörigkeit der Mutter (§ 3). Gleichgültig ist es, ob die Geburt im Inlande oder Auslande erfolgt; ebenso ist es unerheblich, ob die Geburt innerhalb Deutschlands im Gebiet des Heimathsstaates des Vaters (resp. der Mutter) oder in dem Gebiete eines andern Bundesstaates stattgefunden hat; und zwar macht auch die Begründung eines wirklichen Wohnsitzes der Eltern außerhalb des Heimathstaates keinen Unterschied hinsichtlich der Staatsangehörigkeit der Kinder.

b) Durch Legitimation eines unehelichen Kindes Seitens eines Deutschen erwirbt das Kind die Staatsangehörigkeit des Vaters (§ 4) und verliert gleichzeitig seine bisherige Staatsangehörigkeit (§ 13 Ziff. 4). Die Adoption bewirkt den Erwerb der Staatsangehörigkeit nicht.

c) Die Verheirathung mit einem Deutschen begründet für die Ehefrau die Staatsangehörigkeit des Mannes (§ 5).

d) Durch Verleihung. Dieselbe ist ein staatliches Rechtsgeschäft, welches dadurch abgeschlossen wird, daß die höhere Verwaltungsbehörde auf Grund eines an sie gerichteten Gesuches eine Urkunde ausfertigt und sie dem aufzunehmenden Bürger aushändigt (§ 6 ff.)[2]). Durch die Entgegennahme der Urkunde acceptirt der aufzunehmende Bürger die Verleihung. Das Geschäft ist demnach ein zweiseitiges, welches auf dem Gebiet des Privatrechts seine Analogie in den familienrechtlichen Verträgen, insbesondere in der Adoption findet. Die Verleihung erstreckt sich, insofern nicht dabei eine Ausnahme gemacht wird, zugleich auf die Ehefrau und die noch unter väterlicher Gewalt stehenden minderjährigen Kinder (§ 11). Im Uebrigen ist zu unterscheiden, ob ein Angehöriger eines Deutschen Bundesstaates oder ein Ausländer die Verleihung der Staatsangehörigkeit verlangt; im ersteren Falle heißt sie Aufnahme, im letzteren Naturalisation. Die Aufnahme darf nicht verweigert werden, wenn der Nachsuchende den Nachweis führt, daß er in dem Bundesstaate, in welchem er die Aufnahme nachsucht, sich niedergelassen habe, wofern kein Grund vorliegt, welcher nach den §§ 2—5 des Freizügigkeitsgesetzes die Abweisung eines Neuanziehenden oder die Versagung der Fortsetzung des Aufenthalts rechtfertigt (§ 7)[3]). Dagegen die Naturalisation darf nicht ertheilt werden, wenn nicht die im § 8 des Reichsgesetzes aufgeführten Voraussetzungen begründet sind, nämlich Dispositionsfähigkeit des Aufzunehmenden nach dem Recht seiner bisherigen Hei-

1) Es ist in Kraft getreten am 1. Januar 1871; in Bayern ist es eingeführt worden durch R.G. v. 22. April 1871; in Elsaß-Lothringen durch V. v. 8. Januar 1873. § 2.

2) Vgl. die Bemerkungen über das Deutsche Naturalisationsverfahren v. Harburger in v. Holtzendorff's Jahrb. 1876. S. 479 und v. Seydel in Hirth's Annalen 1876. S. 733 ff.

3) Die Ertheilung der Aufnahme-Urkunde muß kostenfrei erfolgen; für die Naturalisations-Urkunde können Stempel- und Ausfertigungsgebühren erhoben werden. Ges. § 24. Abs. 1. Die Festsetzung ihrer Höhe unterliegt der Autonomie der Einzelstaaten. Landgraff in Hirth's Annalen 1870. S. 648 u. 1876. S. 729 erblickt hierin ein Redactionsversehen; allein dies ist weder mit Sicherheit zu constatiren, noch gegenüber dem Wortlaut des Gesetzes von Belang. Siehe auch Seydel in Hirth's Annalen 1876. S. 141. Note 5.

math, unbescholtener Lebenswandel, eigene Wohnung oder ein Unterkommen am Orte der beabsichtigten Niederlassung, sowie die Fähigkeit, an diesem Orte nach den daselbst bestehenden Verhältnissen sich und ihre Angehörigen zu ernähren. Sowohl die Aufnahme als die Naturalisation kann stillschweigend d. h. ohne Ertheilung einer Urkunde verliehen werden, wenn Jemand, der dem Staate bisher nicht angehört hat, in dem unmittelbaren oder mittelbaren Staatsdienst oder in dem Kirchen-, Schul- oder Kommunaldienst angestellt wird und wenn er für diese Anstellung eine von der Regierung oder von einer Central- oder höheren Verwaltungsbehörde eines Bundesstaates vollzogene oder bestätigte Bestallung erhält. Eine solche Urkunde gilt zugleich als Aufnahme- oder Naturalisations-Urkunde, wenn nicht das Gegentheil in ihr selbst durch Vorbehalt der bisherigen Staatsangehörigkeit ausgedrückt wird (§ 9 Abs. 1). Wenn ein Ausländer im Reichsdienst angestellt wird, so wird derselbe stillschweigend naturalisirt von demjenigen Bundesstaat, in welchem er seinen ersten dienstlichen Wohnsitz hat (§ 9 Abs. 2); hat er seinen Wohnsitz im Auslande, so ist jeder Bundesstaat verpflichtet, ihm auf sein Verlangen die Naturalisations-Urkunde zu ertheilen, wofern er ein Diensteinkommen aus der Reichskasse bezieht [1]).

2. Verloren wird die Staatsangehörigkeit

a) Durch Legitimation unehelicher Kinder, wenn der Vater einem anderen Staate angehört als die Mutter (§ 13 Nro. 4).

b) Durch Verheirathung einer Deutschen mit dem Angehörigen eines andern Bundesstaates oder mit einem Ausländer (§ 13 Nro. 5).

c) Durch Entlassung. Dieselbe ist der Verleihung analog; sie ist ein zweiseitiges, die Willensübereinstimmung der beiden Parteien erforderndes Rechtsgeschäft, welches zu seiner Perfection der Schriftform, der Ausfertigung und Zustellung einer Urkunde Seitens der höheren Verwaltungsbehörde des Heimathstaates bedarf (§ 13 Nro. 1. § 14, § 18 Abs. 1). Sie wird unwirksam, wenn der Entlassene nicht binnen 6 Monaten vom Tage der Aushändigung der Urkunde an entweder seinen Wohnsitz außerhalb des Bundesgebietes verlegt oder die Staatsangehörigkeit in einem andern Bundesstaate erwirbt (§ 18 Abs. 2). Die Entlassung erstreckt sich wie die Verleihung auf die der familienrechtlichen Gewalt des Entlassenen unterworfenen Personen, soweit nicht eine Ausnahme festgesetzt ist (§ 19). Die Entlassung zum Zweck der Uebersiedlung innerhalb des Bundesgebietes muß (analog der Aufnahme) jedem Staatsangehörigen ertheilt werden, welcher nachweist, daß er in einem andern Bundesstaate die Staatsangehörigkeit erworben hat [2]) (§ 15 Abs. 1). Die Entlassung behufs Auswanderung (analog der Naturalisation) darf nicht ertheilt werden solchen Personen, welche sich durch die Entlassung ihrer Militärpflicht entziehen wollen [3]) (§ 15 Abs. 2). Für die Zeit eines Krieges oder einer Kriegsgefahr kann der Kaiser im Wege der Verordnung besondere Bestimmungen erlassen (§ 17).

d) Durch Nichtgebrauch geht die Staatsangehörigkeit verloren, wenn ein Deutscher sich 10 Jahre lang ununterbrochen im Auslande aufhält. Die Frist [4]) beginnt, wenn der Austretende sich im Besitze eines Reisepapiers oder Heimathscheines befindet, erst mit dem Ablaufe der Gültigkeitsdauer dieser Papiere; sie wird unterbrochen, wenn sich der Abwesende in die Matrikel eines Bundeskonsulats eintragen läßt (§ 21 Abs. 1). Der Verlust erstreckt sich auf die Ehefrau und die minderjährigen Kinder des Abwesenden,

1) R.G. v. 20. Dezemb. 1875. (R.G.Bl. S. 342.)

2) Die Ertheilung erfolgt kostenfrei. § 24. Abs. 1.

3) Vgl. über die Auslegung Seydel in Hirth's Annalen 1881. S. 67. An Gebühren darf nicht mehr als 3 Mark erhoben werden. § 24. Abs. 2.

4) Die Reichsregierung ist ermächtigt, durch Staatsvertrag mit ausländischen Staaten die Frist bis auf eine fünfjährige herabzusetzen (§ 21. Abs. 3). Veranlassung hierzu war Art. 1 des Vertrages mit Nordamerika v. 22. Febr. 1868 (B.G.Bl. S. 228).

soweit sich dieselben bei dem Ehemanne, beziehungsw. Vater, befinden (§ 21 Abs. 2). Kehrt der Deutsche, der die Staatsangehörigkeit durch Nichtgebrauch verloren hat, nach Deutschland zurück, so ist der Staat, in dessen Gebiet er sich niederläßt, verpflichtet, demselben die Aufnahme-Urkunde zu ertheilen (§ 21 Abs. 5); außerdem ist der frühere Heimathsstaat hierzu berechtigt, auch wenn sein ehemaliger Angehöriger sich nicht in seinem Gebiet niederläßt, falls der letztere nicht inzwischen eine andere Staatsangehörigkeit erworben hat (§ 21 Abs. 4).

e) Durch einseitigen Rechtsact der Staatsregierung kann die Staatsangehörigkeit entzogen werden Deutschen, welche sich im Auslande aufhalten, wenn sie im Falle eines Krieges oder einer Kriegsgefahr einer vom Kaiser für die Angehörigen aller Staaten erlassenen Aufforderung zur Rückkehr binnen der darin bestimmten Frist keine Folge leisten (§ 20), sowie Deutschen, welche ohne Erlaubniß ihrer Regierung in fremde (d. h. außerdeutsche) Staatsdienste treten und einer ausdrücklichen Aufforderung zum Austritte binnen der darin bestimmten Frist keine Folge leisten (§ 22). Die Entziehung erfolgt im Verwaltungswege durch einen Beschluß; kompetent dazu ist nur die Centralbehörde, nicht wie bei der Ertheilung der Entlassung auf Antrag die höhere Verwaltungsbehörde. Endlich hat das Gesetz vom 4. Mai 1874, betreffend die Verhinderung der unbefugten Ausübung von Kirchenämtern, gestattet, daß Geistliche, um deren Ausweisung aus dem Bundesgebiet zu ermöglichen, ihrer Staatsangehörigkeit durch Verfügung der Centralbehörde ihres Heimathsstaates verlustig erklärt werden und hat (§ 4) hinzugefügt, daß sie dadurch die Staatsangehörigkeit auch in jedem anderen Bundesstaate verlieren und dieselbe ohne Genehmigung des Bundesraths in keinem Bundesstaate von Neuem erwerben können, d. h. daß die Entziehung der Staatsangehörigkeit für sie den Verlust der Reichsangehörigkeit zur Folge hat.

Vierter Abschnitt.

Die Organisation des Reiches.

§ 5. **Der Kaiser.** I. „Das Präsidium des Bundes steht dem Könige von Preußen zu, welcher den Namen Deutscher Kaiser führt". R.V. Art. 11 Abs. 1. Der Begriff des Bundespräsidiums ist durch die Verknüpfung desselben mit dem Kaisertitel nicht verändert worden. Aus den geschichtlichen Vorgängen, die zur Wieder-Aufrichtung des Kaisertitels führten, aus den Motiven und Erklärungen, mit denen die Vorlage der jetzigen Verfassungs-Redaktion und deren Berathung begleitet wurde, und vor Allem aus den angeführten Worten der R.V. selbst, ergibt sich mit unzweifelhafter Gewißheit, daß das Kaiserthum ganz und vollkommen identisch ist mit dem Bundespräsidium, und daß es, abgesehen von dem Titel und den demselben entsprechenden Insignien, keine Rechte enthält als die Präsidialrechte.

In der Verfassung des Nordd. Bundes werden diejenigen Rechte, welche jetzt kaiserliche sind, theils dem „Präsidium", theils „dem Bundesfeldherrn" theils schlechthin dem „Könige von Preußen" zugeschrieben. Das Nordd. Strafgesetzb. führte für den Träger dieser Rechte die Bezeichnung „Bundesoberhaupt" ein; bei der Gründung des Deutschen Reiches ist auf Anregung des Königs von Bayern die Wiederherstellung des Kaisertitels beschlossen worden. Die jetzige R.V. hat in den Artikeln 5. Abs. 2., 7. Abs. 2 und Abs. 3., 8. Abs. 1 und 37 den Ausdruck „Präsidium" beibehalten; im Uebrigen durchweg den Ausdruck „Kaiser" an die Stelle gesetzt. Beide Ausdrücke bedeuten sachlich ganz dasselbe.

Der Kaiser ist nicht Souverän des Reiches; die Reichsgewalt steht nicht ihm, sondern der *Gesammtheit* der Deutschen Bundesfürsten und freien Städte zu; wo er für das Reich Willenserklärungen abgibt oder Handlungen vornimmt, handelt er „im Namen des Reiches"; wo dem Reichstage gegenüber das Subjekt der Reichsgewalt in Betracht kommt, handelt er „im Namen der verbündeten Regierungen". Die Stellung des Kaisers ist andrerseits nicht ähnlich der Stellung des Präsidenten eines republikanischen Staates; der Kaiser wird nicht von dem Souverän des Reiches ernannt, er ist nicht absetzbar, er ist nicht verantwortlich; er ist Niemandes Unterthan, er hat die Präsidialrechte kraft eigenen Rechts. Der Kaiser ist zunächst *Mitglied* des Reiches und sodann *Organ* des *Reiches*. Das Recht auf das Bundespräsidium ist ein Sonderrecht des Königs von Preußen, nur daß es sich nicht auf die Kompetenz des Reiches gegenüber den Einzelstaaten bezieht, sondern auf den Antheil an der Willensthätigkeit des Reiches selbst. Nur dadurch, daß man die Präsidialbefugnisse in untrennbaren Zusammenhang bringt mit den, der Krone Preußens zustehenden Mitgliedschaftsrechten, ja daß man das Recht auf die Ausübung dieser Präsidialbefugnisse als ein zu diesen Mitgliedschaftsrechten accessorisches Vorrecht Preußens auffaßt, gewinnt man den staatsrechtlichen Begriff des Kaisers. Das Recht auf die kaiserliche Stellung ist ein Recht Preußens; dagegen sind die Rechte des Kaisers nicht

Rechte Preußens, sondern des Reiches; der Kaiser übt als ein Organ des Reiches die dem letztern zustehenden Souveränetätsrechte aus, soweit die Verfassung und die Gesetze des Reiches ihn dazu berufen.

II. Das Kaiserthum ist untrennbar mit dem Preußischen Königthum verbunden; aus diesem Grunde hat das Reichsrecht gar keine selbständigen Vorschriften über den Erwerb der Kaiserwürde. Die gesammte Ordnung des Rechts auf die Krone ist dem Preußischen Staatsrecht überlassen; das Reich hat sich auf die Sanktion des Rechtssatzes beschränkt, daß die Kaiserwürde ipso jure der Preußischen Königskrone folgt. Hieraus ergibt sich, daß wenn nach den Grundsätzen des Preußischen Staatsrechts der König durch einen Regenten vertreten werden muß, der Vertreter auch die Präsidialstellung im Reiche einzunehmen und das der Krone Preußens zustehende Präsidium des Bundes auszuüben hat. Damit ist von selbst die Folge gegeben, daß über die Einrichtung einer Regentschaft einzig und allein die Bestimmungen der Preußischen Verfassung (Art. 56—58) zur Anwendung kommen können. Die Einrichtung einer Regentschaft in Preußen ist für das Reich ganz ebenso wie ein Thronwechsel in Preußen, der durch Todesfall herbeigeführt wird, ein thatsächliches Ereigniß, dessen Folgen es hinnehmen muß [1]). Was die materielle Normirung des Preußischen Thronfolgerechts anlangt, so steht dieselbe im Einklang mit den gemeinrechtlichen Grundsätzen, welche in allen Deutschen Fürstenhäusern zur Anwendung kommen. „Die Krone ist den Königl. Hausgesetzen gemäß [2]) erblich in dem Mannsstamme des Königl. Hauses nach dem Rechte der Erstgeburt und nach der agnatischen Linealfolge". Preuß. V.Urk. Art. 53. Ueber den Regierungs-Antritt des Kaisers enthält die Reichsverfassung keine Vorschrift; derselbe ist demnach an keinerlei Formalität rechtlich gebunden.

III. Der Titel „Deutscher Kaiser" bezieht sich nicht, wie die sonst üblichen, aus früherer Zeit herstammenden Titel der Landesherren auf ein Gebiet, sondern lediglich auf die staatsrechtliche Stellung seines Trägers; man kann ihn im Gegensatz zu den ein Besitzrecht andeutenden Titulaturen als einen Amtstitel bezeichnen. Die Führung desselben ist daher streng genommen beschränkt auf die Angelegenheiten des Reiches, auf die Ausübung der Präsidialbefugnisse; indeß wird dies nicht durchweg beobachtet. Die Natur des Kaiserl. Titels zeigt sich aber darin, daß neben demselben der Titel des Königs von Preußen nicht außer Anwendung gekommen ist, wie dies sonst regelmäßig der Fall ist, wenn ein höherer Titel zu einem gleichartigen, niedrigeren hinzutritt. Der Titel „Deutscher Kaiser" deckt den Titel „König von Preußen" nicht; er ist nicht der höhere; er ist ihm überhaupt nicht homogen. Deshalb wird in officiellen Aktenstücken dem Titel „Deutscher Kaiser" der Titel „König von Preußen" hinzugefügt, selbst wenn es sich um Reichs-Angelegenheiten handelt, während andrerseits in Angelegenheiten des Preußischen Staates der Titel „König von Preußen" selbstständig geführt wird. Die Erblichkeit der Kaiserwürde findet einen Ausdruck theils in der Formel „von Gottes Gnaden", theils darin, daß der Kronprinz von Preußen den Titel „Kronprinz des Deutschen Reiches und von Preußen" und das Prädikat „Kaiserliche und Königliche Hoheit" führt [3]). Mit dem Kaiserlichen Titel ist die Kaiserkrone, die Führung des Kaiserl. Wappens und der Kaiserlichen Standarte verbunden [4]). Die vom Kaiser kraft seiner Präsidialbefugnisse ernannten Behörden und Beamten sind als kaiserliche zu bezeichnen; auch können die in der kaiserlichen

1) Diese Grundsätze haben leider bereits praktische Anwendung gefunden. Vgl. den Allerh. Erl. v. 4. Juni 1878 (R.G.Bl. S. 101) über die Einsetzung, und den Allerh. Erl. v. 5. Dezemb. 1878 (R.G.Bl. S. 363) über die Beendigung einer Regierungs-Stellvertretung.

2) Dieselben sind herausgegeben von Hermann Schulze. Die Hausgesetze der regierenden Deutschen Fürstenhäuser Bd. III. (Jena 1883.) S. 535 ff.

3) Allerh. Erl. v. 18. Januar 1871.

4) Diese Insignien sind festgestellt worden durch Allerh. Erl. v. 3. Aug. 1871. R.G.Bl. S. 318.

Hofhaltung angestellten Privatbeamten und Diener, Hoflieferanten u. s. w. das Prädikat „kaiserlich" führen.

Pekuniäre Vorrechte, insbesondere eine sogen. Civilliste, sind mit der Kaiserwürde nicht verbunden; durch das Etatsgesetz wird aber dem Kaiser alljährlich ein „Dispositionsfonds" aus Reichsmitteln zur Verfügung gestellt.

IV. Die Regierungsrechte des Kaisers lassen sich nicht einzeln aufzählen; sie stehen überall im engsten Zusammenhange mit den Funktionen der übrigen Organe des Reiches und der materiellen Regelung der einzelnen Verwaltungszweige; sie lassen sich nur im Allgemeinen nach ihrer juristischen Bedeutung charakterisiren. Da das Reich eine Korporation des öffentlichen Rechts ist, so kehren in der Reichsverfassung die allgemeinen Grundzüge der Korporationsverfassung wieder und die Organe des Reiches haben ihr Analogon in den Organen der Privatkorporation. Dem Kaiser stehen im Wesentlichen diejenigen Befugnisse und Pflichten zu, welche der Vorstand einer juristischen Person überhaupt hat, nämlich:

1. Die alleinige, ausschließliche Vertretung des Reiches Dritten gegenüber. Diese Funktion des Kaisers als Vertreter des Reiches ist in der R.V. Art. 11 Abs. 1 für die völkerrechtlichen Beziehungen ausdrücklich anerkannt; allein es ist unrichtig, die Vertretungsbefugniß des Kaisers auf die internationalen Beziehungen zu beschränken; auch in allen übrigen Beziehungen, in welche das Reich zu dritten Personen treten kann, insbesondere bei allen privatrechtlichen Verhältnissen des Reichsfiskus, sowie bei allen staatsrechtlichen Beziehungen des Reiches zu den Einzelstaaten wird das Reich durch den Kaiser oder durch den von ihm zu seiner Vertretung ermächtigten und von ihm ernannten Reichsbeamten, der auf seinen Befehl und in seinem Namen handelt, vertreten.

2. Dem Kaiser liegt die Regierung des Reiches ob; es entspricht dies der Befugniß und Verpflichtung des Vorstandes einer Privatkorporation zur Geschäftsführung; nur sind die Geschäfte des Staates öffentlichrechtlichen Inhalts, sie betreffen die Erfüllung der Aufgaben und Zwecke des Staates, die Handhabung der ihm zukommenden Hoheitsrechte, die Förderung seines Gedeihens; sie sind „Regierungsgeschäfte". Bei einem Theil dieser Geschäfte ist der Kaiser durch Verfassung oder Gesetz an die Mitwirkung anderer Organe gebunden. Die Regierungsthätigkeit des Kaisers äußert sich vorzugsweise in folgenden Richtungen:

a. Die Thätigkeit der übrigen Organe des Reiches, des Bundesrathes und Reichstages, wird von dem Kaiser in Gang erhalten und gewissermaßen regulirt. Ihm steht es zu, den Bundesrath und den Reichstag zu berufen, zu eröffnen, zu vertagen und zu schließen (Art. 12); er ernennt den Vorsitzenden des Bundesraths (Art. 15); bringt die Vorlagen im Bundesrathe zur Berathung (Art. 7 Abs. 2); in seinem Namen werden die Beschlüsse des Bundesrathes an den Reichstag gebracht (Art. 16); ihm steht die Ausfertigung und die Verkündigung der Reichsgesetze zu (Art. 17).

b. Dem Kaiser liegt die Ueberwachung der Ausführung der Reichsgesetze ob (Art. 17, 36 Abs. 2).

c. Der Kaiser ernennt nach freiem Belieben den Reichskanzler, den verantwortlichen Minister des Reiches, und kann ihn nach freiem Belieben in den Ruhestand versetzen. Auch die übrigen Reichsbeamten werden der Regel nach vom Kaiser ernannt und erforderlichen Falles entlassen oder in den Ruhestand versetzt (Art. 18).

d. Dem Kaiser liegt die Wahrnehmung der auswärtigen Beziehungen des Reiches ob; die Aufrechthaltung des diplomatischen Verkehrs, die Wahrnehmung der Interessen des Reichs, seiner Mitglieder und seiner Angehörigen fremden Staaten gegenüber (Art. 11, 56).

3. Der Kaiser ist der Verwalter der Machtmittel des Reiches; er hat den Oberbefehl über das Heer und die Kriegsmarine und kann denselben ausüben theils

zur Bekämpfung äußerer Feinde, theils zur Vollstreckung der Exekution gegen Bundesglieder, welche ihre verfassungsmäßigen Bundespflichten nicht erfüllen (Art. 19); theils zur Aufrechthaltung der öffentlichen Sicherheit im Innern, wenn dieselbe in einem Theile des Bundesgebietes bedroht ist, durch Erklärung desselben in Kriegszustand (Art. 68).

V. Die dem Reiche zustehende Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen wird vom Kaiser ausgeübt; sie ist durch den Präliminar-Frieden vom 26. Febr. 1871 Art. 1 von Frankreich auf das Deutsche Reich übertragen und von diesem durch das R.G. vom 9. Juni 1871 § 3 Abs. 1 dem Kaiser zur Ausübung delegirt worden.

§ 6. **Der Bundesrath** [1]). I. Die Gesammtheit der deutschen Landesherren nebst den Senaten der 3 freien Städte als Einheit gedacht — tamquam unum corpus — ist der Träger der Reichssouveränetät. Die Landesherren und Senate üben diese Mitgliedschaftsrechte aber aus durch Bevollmächtigte, ebenso wie im ehemaligen Deutschen Reiche die Stände nicht persönlich den Reichstag besuchten, sondern sich durch Gesandte vertreten ließen. Die Versammlung dieser Bevollmächtigten der Bundesglieder ist der Bundesrath; der letztere vertritt daher den Reichssouverän, d. i. die Gesammtheit der verbündeten Regierungen; er ist dasjenige Organ des Reiches, durch welches der souveräne Herrschaftswillen desselben zu Tage tritt [2]). Jedes Mitglied des Reiches als solches hat demgemäß Anrecht auf Theilnahme am Bundesrath und andrerseits ist die Mitgliedschaft am Bunde die wesentliche Voraussetzung zur Theilnahme am Bundesrathe (R.V. Art. 6). Hieraus folgt, daß der Kaiser als solcher, d. h. als Organ des Reiches, keine Vertretung im Bundesrath hat, sondern nur der König von Preußen als Mitglied des Reiches. Der in der R.V. an mehreren Stellen vorkommende Ausdruck „Stimme des Präsidiums" oder „Präsidialstimme" ist nicht die kaiserliche Stimme, sondern die preußische. Elsaß-Lothringen hat keine Stimme im Bundesrathe und kann — so lange seine jetzige Verfassung besteht — keine haben, weil es nicht Mitglied des Reiches, sondern Reichsland ist; indessen werden seit 1879 Vertreter der Regierung des Reichslandes mit berathender Stimme bei den Sitzungen des Bundesrathes zugelassen. Für die Aufnahme von Vertretern einzelner Bevölkerungsklassen oder von Individuen von hervorragender Stellung, z. B. der ehemals reichsunmittelbaren Landesherren, bietet der Bundesrath keinen Raum. Die Stimmen der einzelnen Staaten im Bundesrathe sind nach demselben Verhältniß vertheilt wie im ehemaligen Plenum des Bundestages, mit der alleinigen Ausnahme, daß Bayern statt vier Stimmen sechs Stimmen erhalten hat; demnach ergeben sich für Preußen 17 Stimmen [3]);

---

1) Vgl. die treffliche Abhandlung von M. Seydel in v. Holtzendorff-Brentano's Jahrb. III. (1879) S. 273 ff., die aber von der Grundanschauung ausgeht, daß das Deutsche Reich kein souveräner Staat, sondern ein Verein der souveränen Deutschen Landesherren sei; ähnlich G. Meyer, Staatsrecht § 120. 123.

2) Seydel, a. a. O. 275 sagt sehr richtig: „Eine Vertretung kann in doppelter Weise stattfinden: entweder so, daß der Vertretende seinen Willen anstatt des Willens des Vertretenen mit Wirksamkeit für den Letzteren erklärt, oder so, daß der Vertretende den Willen des Vertretenen erklärt. Im einen Falle ist der Vertreter Erzeuger eines eigenen Willensaktes, im andern Verkünder eines fremden Willensaktes." Eine Vertretung in der ersten dieser beiden Bedeutungen ist bei allen jurist. Personen nothwendig; denn dieselben sind an und für sich handlungs- und willensunfähig; sie erlangen diese Fähigkeit dadurch, daß der Wille und die Handlung einer physischen Person (oder einer Mehrheit solcher) als Wille und Handlung der jurist. Person von Rechtswegen gilt und wirkt. Eine Vertretung in diesem Sinne ist gemeint, wenn die Landesherren als Vertreter der Staaten bezeichnet werden. Eine Vertretung im zweiten Sinne dagegen setzt gerade die Willens- und Handlungsfähigkeit des Vertretenen voraus und wird regelmäßig durch Ertheilung einer Vollmacht begründet. Der Bundesrath ist durch eine Kombination beider, spezifisch verschiedenen Arten von Vertretungen ermöglicht. Der Wille des Reiches wird durch die Gesammtheit der Deutschen Staaten, vertreten durch ihre Fürsten, erzeugt, welche sich hierbei ihrer Bundesraths-Bevollmächtigten als Erklärungs-Werkzeuge bedienen. Damit erledigen sich wol auch die Bedenken, welche Hänel, Hirth's Annalen 1877 S 87 fg., erhebt.

3) Preußen vereinigt die ehemaligen Stimmen im Bundestags-Plenum von Preußen (4), Hannover (4), Kurhessen (3), Holstein-Lauenburg (3), Nassau (2) und Frankfurt (1).

Sachsen und Württemberg führen je 4, Baden und Hessen je 3, Mecklenburg-Schwerin und Braunschweig je 2 Stimmen, die übrigen 17 Staaten je eine Stimme. Die Gesammtzahl der Stimmen beträgt 58.

Dem Anspruch der Einzelstaaten auf ein Stimmrecht im Bundesrathe entspricht auch eine Pflicht der Regierungen, von diesem Rechte Gebrauch zu machen; aber diese Pflicht besteht nur innerhalb des Einzelstaates; die Vernachlässigung dieser Pflicht würde eine Vernachlässigung der bei Führung der Regierung zu beobachtenden Sorgfalt sein; dagegen dem Reiche gegenüber besteht keine Pflicht des Einzelstaates, für seine Vertretung im Bundesrath, und ebensowenig für die Ausübung des Stimmrechts durch Ertheilung der Instruktion zu sorgen. Art. 7 der R.V. sagt: „Nicht vertretene oder nicht instruirte Stimmen werden nicht gezählt". Hier ist ausdrücklich die Möglichkeit hingestellt, daß ein Staat entweder gar nicht sich vertreten läßt oder seinen Vertreter nicht in die Lage setzt, abzustimmen; und es ist auch die Rechtsfolge eines solchen Verhaltens normirt. Sie besteht nicht darin, daß der Einzelstaat vom Reiche angehalten werden könnte, seine Stimme abzugeben; sondern darin, daß der Staat, welcher auf die Ausübung seines Stimmrechts verzichtet, bei der Beschlußfassung des Bundesraths unberücksichtigt bleibt [1]).

Staaten, welche im Bundesrathe mehrere Stimmen haben, können dieselben nur einheitlich abgeben, und diese Stimmenzahl ist unabhängig von der Anzahl der Bevollmächtigten, welche an der Beschlußfassung Theil nehmen. Principiell ist demnach auch den Einzelstaaten überlassen, wie viele Bevollmächtigte sie ernennen wollen; indeß hat die R.V. Art. 6 Abs. 2 zur Verhütung eines zu schwerfälligen Geschäftsganges ein Maximum festgesetzt durch die Anordnung: „Jedes Mitglied des Bundes kann so viele Bevollmächtigte zum Bundesrathe ernennen, wie es Stimmen hat". Ueberdies steht es jedem Bundesstaate frei, Vertreter für die Bevollmächtigten zum Bundesrathe zu ernennen.

Der Antheil der einzelnen Staaten an der dem Bundesrathe zugewiesenen Thätigkeit erstreckt sich gleichmäßig für alle Staaten auf die gesammte, dem Bundesrath zustehende Kompetenz, auch wenn die Angelegenheit, welche den Gegenstand der Beschlußfassung bildet, thatsächlich nur einen Theil des Bundesgebiets oder der Bundesglieder betrifft. Ausgenommen sind jedoch nach Art. 7 Abs. 4 Angelegenheiten, welche nach den Bestimmungen der Reichsverfassung nicht dem ganzen Reiche gemeinschaftlich sind; bei der Beschlußfassung über eine solche Angelegenheit werden nur die Stimmen derjenigen Bundesstaaten gezählt, welchen die Angelegenheit gemeinschaftlich ist.

II. Die Mitglieder des Bundesrathes sind „Vertreter", „Bevollmächtigte" der Einzelstaaten. Sie sind ihrer Regierung dafür verantwortlich, daß sie ihren Instruktionen gemäß gestimmt haben; nicht minder für ihre anderweitige amtliche Thätigkeit, z. B. für die Bericht-Erstattung an die Regierung über die Vorgänge am Bundesrathe. Wenn der Bevollmächtigte, was die Regel ist, zugleich Beamter des von ihm vertretenen Staates ist, so bestimmt sich seine Verantwortlichkeit nach dem, in diesem Staate geltenden Beamtengesetz; er ist ferner der Disciplinargewalt seiner Regierung unterworfen und er bezieht aus den Mitteln des Einzelstaates seinen Gehalt. Die Ertheilung der Instruktion an die Bevollmächtigten ist ein Regierungsgeschäft des Einzelstaates und steht unter den Regeln des Landesstaatsrechts. Der Minister, welcher die Instruktion ertheilt oder gegengezeichnet hat, ist für diese Regierungshandlung nach Maßgabe des öffentlichen Rechts seines Staates verantwortlich. Von dieser Instruktion zu unterscheiden ist die Vollmacht des Bundesraths-Mitgliedes. Die erstere bezieht sich auf das Verhältniß desselben zu seiner Regierung, die letztere auf das Verhältniß zum Reich und den übrigen Staaten.

1) Uebereinstimmend Seydel, S. 280. A. A. Zorn, I. 145, der im vollen Widerspruch mit der R.V. sogar eine Exekution gegen die Einzelstaaten „bei dauernder Fernhaltung vom Bundesrathe" für zulässig erklärt.

Die Instruktion kann eine spezielle oder generelle sein; sie kann dem Bundesrathsmitgliede die Abgabe einer bestimmt formulirten Erklärung vorschreiben oder ihm nur allgemeine Gesichtspunkte vorzeichnen oder Alles in sein Ermessen stellen oder ihm Enthaltung der Stimmabgabe befehlen. Die Vollmacht dagegen ist unbeschränkbar mit Wirkung gegen Dritte; die Abstimmung im Bundesrath ist ein Formal-Akt und ihre rechtsverbindliche Kraft unabhängig davon, ob sie wirklich durch die erhaltene Instruktion gerechtfertigt erscheint oder nicht [1]). Demgemäß hat der Bundesrath das Recht und die Pflicht, die Vollmacht (Legitimation) seiner Mitglieder zu prüfen, dagegen nicht den Auftrag (Instruktion). Wer Mitglied des Bundesrathes ist, kann nicht gleichzeitig Mitglied des Reichstages sein, da er in jener Eigenschaft gemäß der ihm ertheilten Instruktion, in dieser gemäß seiner persönlichen Ueberzeugung zu stimmen hat; dagegen steht es jedem Mitglied des Bundesrathes frei, im Reichstage die Ansichten seiner Regierung zu vertreten, und zwar auch dann, wenn dieselben von der Majorität des Bundesrathes nicht acceptirt worden sind.

In einem Dienstverhältniß zum Reiche stehen die Bundesraths-Mitglieder nicht; es ist ihnen die Stellung der diplomatischen Geschäftsträger eingeräumt und im Art. 10 der R.V. bestimmt, daß es dem Kaiser obliegt, ihnen den üblichen diplomatischen Schutz zu gewähren. Dadurch ist ihnen, soweit sie nicht Preußische Staatsangehörige sind, die Exterritorialität der Preußischen Staatsgewalt gegenüber gewährleistet [2]). In Uebereinstimmung hiermit sind sie auch von der preußischen Gerichtsbarkeit in gleichem Umfange wie Gesandte der Deutschen Bundesstaaten beim Könige von Preußen befreit.

III. Die Kompetenz des Bundesraths läßt sich nicht durch eine allgemeine Regel abgränzen. Da der Beschluß des Bundesrathes den Willen der Gesammtheit der Bundesglieder, also des Trägers der Reichssouveränetät, darstellt, so ist die Kompetenz des Bundesrathes eine allgemeine, d. h. alle Bethätigungen und Aeußerungen des staatlichen Willens des Reiches umfassend, welche nicht durch Bestimmungen der Reichsgesetze anderen Organen, insbesondere dem Kaiser und den Reichsbehörden, zugewiesen sind [3]). Keine Thätigkeit des Reiches ist dem Bundesrath grundsätzlich entzogen; er ist Organ der Gesetzgebung, der Verwaltung, der Rechtsprechung.

1. Der Bundesrath ist das eigentliche Organ der Gesetzgebung. Zwar nehmen auch der Reichstag und der Kaiser Theil, der erstere, indem kein Gesetz erlassen werden darf, zu welchem er nicht seine Zustimmung ertheilt hat; der letztere, indem ihm die Ausfertigung und die Verkündigung der Gesetze zusteht. Allein der Reichstag nimmt keinen Theil an dem Erlaß des Gesetzesbefehls, also an der in jedem Gesetzgebungsakt liegenden Bethätigung der Herrschermacht, sondern seine Zustimmung ist lediglich eine Vorbedingung für den Erlaß des Gesetzesbefehls; der Kaiser andererseits ist verfassungsmäßig verpflichtet, das ordnungsmäßig beschlossene Gesetz auszufertigen und zu verkündigen; sein Wille ist ein rechtlich gebundener. Der Bundesrath dagegen beschließt über die dem Reichstage zu machenden Vorlagen und die von demselben gefaßten Beschlüsse (Art. 7 Ziff. 1), mit rechtlicher Freiheit und durch seinen Beschluß erfolgt die Sanction der Reichsgesetze. Siehe unten § 10.

2. Der Bundesrath ist ein Organ der Verwaltung. Er hat als solches das Recht zum Erlaß der Verwaltungs-Verordnungen. Er beschließt „über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen" (Art. 7 Ziff. 2). Indeß kann durch Reichsgesetz etwas Anderes bestimmt

1) Uebereinstimmend Seydel, S. 276.

2) Der Sinn ist der, daß die nichtpreußischen Bundesraths-Bevollmächtigten so angesehen werden sollen, als wären sie beim König von Preußen accreditirte diplomat. Geschäftsträger der übrigen Bundesstaaten. Den „üblichen diplomatischen Schutz" gewährt demnach streng genommen nicht der Kaiser, sondern der König von Preußen.

3) Seydel, a. a. O. S. 284.

werden, d. h. der Erlaß der Verwaltungsvorschrift dem Kaiser, dem Reichskanzler oder einer andern Reichsbehörde, oder den Einzelstaaten übertragen werden. Falls zum Erlaß von Verwaltungsvorschriften der Weg der Reichsgesetzgebung angeordnet wird, ergibt sich die Zuständigkeit des Bundesraths aus dem Vorstehenden. Der Bundesrath beschließt ferner über Mängel, welche bei der Ausführung der Reichsgesetze oder der allgemeinen Verwaltungsvorschriften hervortreten (Art. 7 Ziff. 3).

Während der Kaiser nach Art. 17 der R.V. die Ausführung der Reichsgesetze zu überwachen hat, steht dem Bundesrath die materielle Entscheidung über die richtige Auslegung oder Handhabung der Reichsgesetze zu und er beschließt über die Einrichtungen, welche erforderlich sind zur Abhülfe der bei Ausführung der Reichsgesetze hervorgetretenen Mängel. Auch bei der Ernennung gewisser Reichsbeamten, die nach Art. 18 der R.V. in allen Fällen vom Kaiser erfolgt, hat der Bundesrath ein Wahlrecht oder Vorschlagsrecht [1]); in anderen Fällen sind die Beamten vom Kaiser „nach Vernehmung" des Bundesrathes oder eines Ausschusses desselben anzustellen, so die Reichskontrollbeamten der Zoll- und Steuerverwaltung und die Konsuln (R.V. Art. 36. 56).

Außerdem sind bei den einzelnen Verwaltungszweigen durch spezielle Bestimmungen der Reichsgesetze dem Bundesrath oder einem Ausschuß desselben gewisse Funktionen beigelegt, welche nur im Zusammenhange mit den übrigen für diese Verwaltungen bestehenden Rechtsvorschriften erörtert werden können. Besonders hervorragend ist diese Thätigkeit des Bundesrathes auf dem Gebiete des Finanzwesens, was auf der societätsartigen Gestaltung der Finanzwirthschaft des Reiches beruht [2]).

3. Als Organ der Rechtspflege hat der Bundesrath eine vielseitige Zuständigkeit. Zunächst vertritt seine Beschlußfassung auf den einzelnen Gebieten der Verwaltung in manchen Punkten die Entscheidung eines Verwaltungsgerichtshofes und ist der Sache nach ein Urtheil de lege lata. Sodann involvirt der nach Art. 19 der R.V. dem Bundesrath zustehende Beschluß, daß gegen ein Bundesglied die Exekution vollstreckt werden soll, das Urtheil, daß das Bundesglied seine verfassungsmäßigen Bundespflichten nicht erfüllt hat [3]). Gemäß Art. 77 der R.V. bildet der Bundesrath die oberste Rekurs-Instanz, wenn in einem Bundesstaate der Fall einer Justizverweigerung eintritt. Nach Art. 76 Abs. 1 der R.V. ist der Bundesrath berufen, „Streitigkeiten zwischen verschiedenen Bundesstaaten, sofern dieselben nicht privatrechtlicher Natur und daher von den kompetenten Gerichtsbehörden zu entscheiden sind, auf Anrufen des einen Theiles zu erledigen." Er ist in den von diesem Artikel berührten Fällen an die Stelle der Austrägal-Instanz des ehemaligen Bundes getreten. Der Bundesrath kann die Urtheilsfällung, zu welcher er nach seiner Zusammensetzung wenig geeignet erscheint, einem Gerichtshof oder anderen Sachverständigen übertragen [4]). An dem eingeholten Urtheil wird der Bundesrath eine materielle Aenderung nicht vornehmen dürfen; die Rechtskraft des Urtheils im staatsrechtlichen Sinne aber beruht nicht auf der Autorität des urtheilenden Gerichts, sondern auf der verfassungsmäßigen Kompetenz des Bundesrathes.

4. Bei gewissen Regierungshandlungen, welche vom Kaiser zu vollziehen sind, bedarf derselbe der Zustimmung des Bundesrathes. Außer den bereits

---

1) Dies Recht hat der Bundesrath hinsichtlich der Mitglieder des Rechnungshofes, des Reichsgerichts, des Bundesamts f. das Heimathswesen, der Disciplinarkammern und des Disciplinarhofes, der Verwaltung des Reichs-Invalidenfonds und des Reichsbank-Directoriums.

2) Nähere Angaben siehe in meinem Reichsstaatsr. I. 263 fg.

3) Vgl. Seydel, a. a. O. S. 287. — Der Artikel ist dem Art. 29 der Wiener Schlußakte entnommen.

4) Ein Vorfall dieser Art war die Erledigung des Streites zwischen Preußen und Sachsen wegen der Berlin-Dresdener Eisenbahn im Jahre 1877. Um die Urtheilsfällung wurde das damalige Ober-Appellationsgericht zu Lübeck ersucht.

erwähnten Ernennungen von Reichsbeamten für gewisse Stellen, sind es namentlich folgende Fälle: zur Erklärung des Krieges, es sei denn, daß ein Angriff auf das Bundesgebiet oder dessen Küsten erfolgt (Art. 11 Abs. 1); zum Abschluß von Verträgen mit fremden Staaten (Art. 11 Abs. 2), zur Vollstreckung der Exekution gegen Bundesglieder (Art. 19) und zur Auflösung des Reichstages während der Legislaturperiode (Art. 24). Auch ist in zahlreichen Reichsgesetzen der Erlaß von Ausführungs-Verordnungen dem Kaiser „im Einvernehmen" oder „mit Zustimmung" des Bundesrathes übertragen worden.

IV. Der Bundesrath ist keine ständige Versammlung; die Berufung, Eröffnung, Vertagung und Schließung steht dem Kaiser zu (Art. 12). Eine Berufung muß erfolgen, wenn der Reichstag einberufen wird (Art. 13) und wenn ein Drittel der Stimmenzahl des Bundesrathes (20 Stimmen) die Berufung verlangt (Art. 14). Diejenigen Sitzungen, welche mit den ordentlichen Sitzungen des Reichstages zusammenfallen, heißen ordentliche, die anderen außerordentliche; die Unterscheidung ist aber staatsrechtlich ohne Bedeutung. Zwischen den einzelnen Sitzungen besteht das Prinzip der Kontinuität hinsichtlich der Erledigung der Geschäfte.

Der Vorsitz im Bundesrathe und die Leitung der Geschäfte des Bundesrathes steht dem Reichskanzler zu, welcher vom Kaiser zu ernennen ist (Art. 15 Abs. 1) [1]. Daraus folgt, daß der Reichskanzler immer zugleich Preußischer Bevollmächtigter zum Bundesrath sein muß, da der Kaiser als solcher keine Bundesraths-Mitglieder ernennen kann, sondern nur der König von Preußen [2]. Vermöge schriftlicher Substitution kann sich der Reichskanzler aber durch jedes andere Mitglied des Bundesrathes vertreten lassen (Art. 15 Abs. 2). Durch das Bayr. Schlußprotokoll vom 23. Nov. 1870 Ziff. IX ist jedoch Bayern das Recht eingeräumt worden, daß sein Vertreter im Falle der Verhinderung Preußens den Vorsitz im Bundesrathe führe, d. h. daß der Reichskanzler nicht befugt ist, mit Uebergehung der bayerischen Bevollmächtigten den Vorsitz an einen anderen als einen preußischen Vertreter abzugeben. Wenn auf Grund des § 2 des R.G. vom 17. März 1878 ein General-Stellvertreter des Reichskanzlers ernannt worden ist, so steht demselben auch der Vorsitz und die Geschäftsleitung des Bundesrathes zu, falls er Mitglied des Bundesrathes ist [3]. Indessen ist der Reichskanzler, wenngleich ein solcher Generalstellvertreter ernannt ist, doch nicht behindert, den Vorsitz entweder selbst zu übernehmen oder ein anderes Mitglied des Bundesrathes durch schriftliche Substitution nach Art. 15 der R.V. mit dem Vorsitz zu betrauen [4].

Die Leitung der Geschäfte, die Ordnung der Sitzungen, die formelle Erledigung der Geschäfte, die Abfassung der Protokolle u. s. w. ist näher geregelt in der Geschäftsordnung. Dieselbe beschließt der Bundesrath selbst [5]. Jedes Bundesglied ist befugt,

1) Ueber die Stellung des Reichskanzlers im Bundesrathe vgl. Hänel, Studien II. S. 24 ff.

2) Daß der Reichskanzler zugleich „Mitglied" des Bundesrathes sein muß, ist die übereinstimmende Ansicht sämmtlicher Schriftsteller, mit alleiniger Ausnahme von Hensel in Hirth's Annalen 1882. S. 10 fg. (Hänel, S. 26 citirt für die entgegengesetzte Ansicht auch Thudichum, Verfassungsr. S. 130, jedoch sehr mit Unrecht). Hensel meint, der Reichskanzler brauche nur Vorsitzender, nicht auch zugleich Mitglied zu sein; denselben Gedanken äußerte einmal Fürst Bismarck im Reichstage am 13. Mai 1877 (Stenogr. Berichte S. 127). Diese Ansicht steht aber in offenkundigem Widerspruch mit Art. 15. Abs. 2 der R.V., wonach sich der Reichskanzler „durch jedes andere Mitglied des Bundesrathes" vertreten lassen kann. Eine andere Begründung der richtigen Ansicht versucht Hänel a. a. O. zu geben, die aber von Hensel S. 11 treffend widerlegt wird. Uebrigens lehnt Hensel S. 15 alle Konsequenzen, die sich aus seiner Ansicht ergeben würden, ausdrücklich ab und beraubt sie dadurch jeder praktischen Bedeutung.

3) Seydel, a. a. O. S. 294 behauptet, der General-Stellvertreter des Reichskanzlers müsse preuß. Bundesraths-Mitglied sein; diese Folgerung ist aber wegen § 3 und § 4 desselben Gesetzes nicht nothwendig geboten.

4) Hensel, S. 59.

5) Die Geschäftsordnung des Bundesrathes ist am 27. Februar 1871 beschlossen, am 26. April 1880 revidirt worden.

Vorschläge zu machen und in Vortrag zu bringen, und das Präsidium ist verpflichtet, dieselben der Berathung zu übergeben (R.V. Art. 7 Abs. 2). Die Beschlußfassung erfolgt regelmäßig mit einfacher Mehrheit der abgegebenen Stimmen, wobei im Falle der Stimmengleichheit die Präsidialstimme den Ausschlag giebt (R.V. Art. 7 Abs. 3); d. h. diejenige Ansicht ist zum Beschluß erhoben, für welche sich die Stimmen Preußens erklärt haben [1]).

Von dem Grundsatz, daß die einfache Stimmenmehrheit entscheidet, sind ausgenommen

1) Veränderungen der Verfassung. Sie sind abgelehnt, wenn sie 14 Stimmen gegen sich haben. Art. 78 Abs. 1.

2) Bei Gesetzesvorschlägen über das Militärwesen, die Kriegsmarine und die im Art. 35 bezeichneten Abgaben, sowie bei Beschlüssen über die Abänderung von Verwaltungs-Vorschriften und Einrichtungen, welche zur Ausführung der erwähnten Zoll- und Steuergesetze dienen, ist der Antrag vom Bundesrath nur dann angenommen, wenn sich die Preußischen Stimmen in der Mehrheit, die sich für denselben erklärt hat, befinden. Art. 7 Abs. 3.

V. Aus der Mitte des Bundesrathes werden Ausschüsse gebildet; dieselben sind theils „dauernde" d. h. verfassungsmäßig angeordnete, theils für einzelne Geschäfte vom Bundesrathe gebildete; auch die letzteren können aber ständig eingesetzt werden [2]). Die verfassungsmäßig erforderten Ausschüsse sind folgende: 1) für das Landheer und die Festungen; 2) für das Seewesen (d. h. die Kriegsmarine); 3) für Zoll- und Steuerwesen; 4) für Handel und Verkehr; 5) für Eisenbahnen, Post und Telegraphen; 6) für Justizwesen; 7) für Rechnungswesen. Hierzu kömmt noch ein Ausschuß für die auswärtigen Angelegenheiten, der von den übrigen Ausschüssen wesentlich verschieden ist und besonders zu besprechen ist. Was die 7 anderen Ausschüsse anlangt, so müssen in jedem derselben mindestens 5 Staaten, darunter Preußen, vertreten sein. Die Zusammensetzung erfolgt von Jahr zu Jahr durch Wahl des Bundesrathes; nur der Ausschuß für das Landheer und die Festungen und derjenige für das Seewesen werden vom Kaiser ernannt. In dem ersten dieser beiden Ausschüsse hat Bayern verfassungsmäßig einen Sitz; außerdem ist durch die Militärkonvention mit Württemberg und Sachsen den beiden Königreichen die Zusicherung ertheilt worden, „jederzeit in dem Ausschusse vertreten zu sein". Die ausscheidenden Mitglieder sind wieder wählbar. Die Bestimmung der R.V., daß die Mitglieder des Ausschusses vom Bundesrath gewählt beziehentl. vom Kaiser ernannt werden, wird praktisch in der Art ausgeübt [3]), daß die Staaten bezeichnet werden, denen es dann frei steht, ihren Bevollmächtigten in den Ausschuß zu entsenden [4]). In den Ausschüssen führt stets der Bevollmächtigte Preußens den Vorsitz; die Beschlüsse werden mit einfacher Majorität gefaßt; innerhalb der Ausschüsse führt jeder Staat nur Eine Stimme (Art. 8). Die Geschäfte der Ausschüsse bestehen hauptsächlich in der Abfassung der Berichte an den Bundesrath; jedoch sind durch spezielle Anordnungen der R.V. und der Reichsgesetze den einzelnen Ausschüssen gewisse Angelegenheiten zur selbstständigen Erledigung zugewiesen. Die dauernden Ausschüsse können auch dann in Thätigkeit treten, wenn der Bundesrath nicht versammelt ist.

---

1) Es ist also unerheblich, welchen Staat der Bevollmächtigte vertritt, der etwa auf Grund des Art. 15. Abs. 2 den Vorsitz führt.

2) Es bestehen 3 ständige Ausschüsse, die nicht durch die Verfassung geboten sind, der (9te) für Elsaß-Lothringen, der (10te) für die Verfassung, der (11te) für die Geschäfts-Ordnung. Rev. Gesch.Ordn. § 17.

3) Die näheren Anordnungen enthält § 18 der revid. Geschäfts-Ordnung.

4) Daß dies mit dem Wortlaut der R.V. Art. 8 nicht übereinstimmt, erkennt auch Hänel, Studien II. S. 30 an; anderer Ans. Seydel, S. 278 fg. und G. Meyer, § 125. Note 5.

Der Ausschuß für die auswärtigen Angelegenheiten hat keine Beschlüsse des Bundesrathes vorzubereiten und keine Berichte zu erstatten, sondern er dient nur dazu, um Mittheilungen über die auswärtigen Beziehungen des Reiches zu empfangen und die Ansichten der Bundesregierungen über diese Mittheilungen auszutauschen. Daraus erklärt es sich, daß in diesem Ausschusse Preußen nicht vertreten ist, da eine Informirung Preußens über den Stand der auswärtigen Angelegenheiten, deren oberste Leitung dem Kaiser zusteht, widersinnig wäre. Der Ausschuß besteht aus den Bevollmächtigten Bayerns, Sachsens, Württembergs und zweier vom Bundesrath alljährlich zu wählenden Staaten; den Vorsitz führt Bayern.

§ 7. **Der Reichstag** [1]). I. Der Reichstag unterscheidet sich nach seinem Begriff und Wesen und nach seiner Stellung im Verfassungsbau des Reiches nicht von anderen Volksvertretungen; die Bestimmungen der R.V. über den Reichstag sind aus der Preuß. Verf.-Urk. vom 31. Januar 1850, zum Theil wörtlich, entnommen. Der Reichstag ist eine Vertretung des gesammten Deutschen Volkes, keine Versammlung von Delegirten der Landtage der Einzelstaaten; Mitgliedschaftsrechte der einzelnen Bundesglieder kommen in keiner Beziehung mittelst des Reichstages zur Ausübung [2]). Demgemäß ist auch Elsaß-Lothringen im Reichstage vertreten; denn wenngleich Elsaß-Lothringen nicht Mitglied des Bundes ist und deshalb keine Stimme im Bundesrath führt, so ist doch die Bevölkerung von Elsaß-Lothringen staatsrechtlich ein Theil des Deutschen Volkes. Auch sind zur Theilnahme an der Wahl in den einzelnen Wahlbezirken des Reichs nicht blos die Staatsangehörigen, sondern alle dort ansässigen Reichsangehörigen berechtigt [3]).

Die staatsrechtlichen Befugnisse des Reichstages bestehen nicht darin, daß ein Theil der dem Reiche zustehenden Staatsgewalt von ihm ausgeübt wird, daß er an den Herrschaftsrechten des Reiches einen Antheil hat, daß er ein Mitträger der Souveränetät ist; sondern darin, daß Kaiser und Bundesrath bei der gesammten Regierung des Reiches theils an die Zustimmung theils an die Kontrolle des Reichstages gebunden sind [4]). Aus diesem Grunde läßt sich die Zuständigkeit des Reichstages nicht in eine Anzahl einzelner, bestimmter Befugnisse auflösen; seine Thätigkeit durchdringt das Leben des Reiches in allen Beziehungen und nach allen Richtungen. Die Frage nach der Kompetenz des Reichstages ist vielmehr zurückzuführen auf die Untersuchung, welche Formen für die Willensthätigkeit des Reiches vorgeschrieben sind, um dem Reichstage die Mitwirkung und Theilnahme an dieser Willensthätigkeit zu sichern. Soweit die Fassung eines rechtlich verbindlichen Entschlusses, die Ausübung eines staatlichen Hoheitsrechtes an eine Form gebunden ist, welche die Zustimmung und Mitwirkung des Reichstages in sich schließt, soweit ist der Reichstag an dieser Willens-Entscheidung der Träger der Reichsgewalt mitbetheiligt. Diese Formen sind nach der zutreffenden Gruppirung von Seydel (a. a. O. S. 357) die Mitwirkung, die Genehmigung, die Kenntnißnahme und die Ueberweisung an die Regierung.

1. Die Mitwirkung des Reichstages ist erforderlich, wenn ein staatlicher Willensakt des Reichs rechtsgültig nicht zu Stande kommen kann, ohne daß der Reichstag seine Zustimmung erklärt hat. Ein solcher Willensakt des Reiches ist ein Gesetz im

---

1) Die beste Erörterung ist von Max Seydel in Hirth's Annalen 1880. S. 352 ff.

2) Eine hiermit im Widerspruch befindliche, dem Art. 7. Abs. 4 der R.V. analoge Bestimmung, welche bei der Gründung des Deutschen Reiches dem Art. 28 der R.V. hinzugefügt worden war, ist durch R.G. v. 24. Febr. 1873 (R.G.Bl. S. 45) aufgehoben worden.

3) Wahlges. v. 31. Mai 1869. § 1 (R.G.Bl. S. 145).

4) Seydel, a. a. O. S. 352: „Der Reichstag besitzt ebensowenig wie ähnliche Versammlungen in den Bundesstaaten eine Herrscher- oder Amtsgewalt über die Reichsangehörigen. Er steht zu dem Bundesrathe ebensowenig in einem Verhältnisse der Nebenordnung, wie der Landtag zum König."

formellen Sinne des Wortes; zu jedem Reichsgesetz ist ein zustimmender Beschluß des Reichstages, der dem Erlaß des Gesetzes vorausgehen muß, erforderlich (R.V. Art. 5). Die Form des Gesetzes ist nicht nur für die Sanction von Rechtsregeln, sondern auch für zahlreiche Verwaltungsakte vorgeschrieben, insbesondere für die Feststellung des Reichshaushalts-Etats (Art. 69), für die Aufnahme einer Anleihe (Art. 73) u. a.

2. Die Genehmigung des Reichstages ist eine Form, welche zwar gestattet, daß ein Willensakt des Reiches ohne die Mitwirkung des Reichstages formell mit rechtlicher Kraft vorgenommen werden kann, welche aber den zur Vornahme befugten Organen die Verpflichtung auferlegt, die Zustimmung des Reichstages einzuholen. Diese Form findet Anwendung in zwei verschiedenen Fällen:

a) bei Verordnungen, wenn der Erlaß derselben den Regierungsorganen gesetzlich mit der Maßgabe übertragen ist, daß die Verordnungen dem Reichstage vorzulegen sind und daß dieselben außer Kraft treten (oder außer Kraft zu setzen sind), wenn der Reichstag seine Genehmigung versagt (oder die Aufhebung verlangt) [1]).

b) Bei Verträgen des Reiches mit fremden Staaten, wenn dieselben einen in den Bereich der Reichsgesetzgebung fallenden Gegenstand betreffen. Ihr Abschluß d. h. ihre völkerrechtliche Perfektion erfolgt ohne Willensakt des Reichstages, aber zur staatsrechtlichen Gültigkeit, zur Durchführbarkeit derselben, ist die Genehmigung des Reichstages erforderlich (R.V. Art. 11 Abs. 3).

3. Der Kenntnißnahme d. h. „dem Recht des Reichstages zu erfahren, in welcher Weise die Regierungsorgane des Reiches thätig geworden sind“ [2]), entspricht die Pflicht der Reichsregierung zur Erstattung von Berichten an den Reichstag. Eine solche ist in sehr zahlreichen Fällen gesetzlich angeordnet, besonders hinsichtlich der Ergebnisse der Finanzverwaltung. Durch die Berichterstattung wird der Reichstag in den Stand gesetzt, ein Urtheil über die Thätigkeit der Reichsregierung auszusprechen; in den meisten Fällen ist dies fakultativ d. h. der Reichstag kann sich mit der bloßen Kenntnißnahme begnügen [3]); in andern Fällen muß er die Anerkennung der Erfüllung gesetzlicher Verpflichtungen (die „Entlastung“) ertheilen beziehungsw. verweigern (z. B. R.V. 72).

4. Die Ueberweisung an die Regierung steht dem Reichstage zu, um Erörterungen, Anträge, Bitten u. s. w. ihr zur Kenntnißnahme oder zur Erwägung mitzutheilen oder um die Abhülfe von Uebelständen iu Anregung zu bringen. Es findet dies Anwendung auf die an den Reichstag gerichteten Petitionen (R.V. 23).

II. „Der Reichstag geht aus allgemeinen und direkten Wahlen mit geheimer Abstimmung hervor.“ R.V. Art. 20 Abs. 1 [4]). Die näheren Anordnungen sind durch das Wahlgesetz vom 31. Mai 1869 gegeben, welches in den süddeutschen Staaten sowie in Elsaß-Lothringen eingeführt worden ist. Auf Grund der im § 15 dieses Gesetzes ertheilten Ermächtigung hat der Bundesrath das Wahlreglement vom 28. Mai 1870 (B.G.Bl. S. 275) erlassen [5]).

---

1) Beispiele, Zollgesetz v. 15. Juli 1879. § 6. Nahrungsmittelgesetz v. 14. Mai 1879. § 7.

2) Seydel, a. a. O.

3) Die Ausdrucksweise von Seydel, daß „die Rolle des Reichstages darauf beschränkt ist, den Bericht sich zur Nachricht dienen zu lassen“, ist mindestens mißverständlich. Der Reichstag kann jeden ihm erstatteten Bericht zum Gegenstand der Erörterung machen und durch Beschluß einer „Resolution“ ein Urtheil über die Gesetzmäßigkeit, Zweckmäßigkeit, Verbesserungsbedürftigkeit u. s. w. des von der Regierung beobachteten Verfahrens abgeben. Eine Ausnahme machen allein die Uebersichten der vom Bundesrath auf die Beschlüsse des Reichstages gefaßten Entschließungen. Gesch.O. § 34.

4) Vgl. v. Mohl, Kritische Bemerkungen über die Wahlen zum Deutschen Reichstage. Freib. (Tüb.) 1874. (Abdruck aus der Zeitschr. f. die ges. Staatswissensch. Bd. 30) und Seydel, S. 359 ff.

5) Nachträge dazu sind ergangen am 27. Febr. 1871. (R.G.Bl. S. 35) und 1. Dezemb. 1873. (R.G.Bl. S. 374.)

1. Wähler für den Reichstag ist jeder Deutsche, welcher das fünfundzwanzigste Lebensjahr zurückgelegt hat [1]). Die Berechtigung zum Wählen ist quoad jus vorhanden, ihre Ausübung aber ruht: a) für Personen des Soldatenstandes des Heeres und der Marine so lange, als dieselben sich bei der Fahne befinden [2]); b) für Personen, welche sich zur Zeit der Wahl nicht in einem Wahlbezirke aufhalten, in welchem sie ihren Wohnsitz haben [3]); c) für Personen, welche nicht in die Wahllisten aufgenommen sind [4]). Dagegen ist die Berechtigung zum Wählen entzogen Personen, welche unter Vormundschaft oder Kuratel stehen, welche sich im Konkurse befinden, welche eine Armenunterstützung aus öffentlichen oder Gemeinde-Mitteln beziehen oder im letzten der Wahl vorhergegangenen Jahre bezogen haben, und denen in Folge rechtskräftigen Erkenntnisses der Vollgenuß der staatsbürgerlichen Rechte entzogen ist [5]).

2. Wählbar ist jeder Wahlberechtigte, welcher einem zum Bunde gehörigen Staate seit mindestens einem Jahre angehört hat [6]). Wählbar sind demnach auch diejenigen Personen, deren Berechtigung zum Wählen ruht, dagegen nicht diejenigen, denen das Wahlrecht quoad jus entzogen ist. Auch die Bestimmung des Art. 9 der R.V., daß Niemand gleichzeitig Mitglied des Bundesrathes und des Reichstages sein kann, benimmt den Mitgliedern des Bundesrathes, mit Einschluß des Reichskanzlers, die Wählbarkeit nicht; der Gewählte kann aber nur die Wahl annehmen, wenn er aus dem Bundesrathe ausscheidet [7]). Nicht wählbar sind die Landesherren der Deutschen Staaten als Träger der souveränen Reichsgewalt und Vollmachtsgeber der Bundesraths-Mitglieder [8]).

3. Die Zahl der Mitglieder des Reichstages bestimmt sich durch den Grundsatz, daß in jedem Bundesstaate auf je 100,000 Seelen der Bevölkerungszahl Ein Abgeordneter gewählt wird. Indeß umfaßt niemals ein Wahlkreis Gebiete verschiedener Staaten und deshalb wird in einem Bundesstaate, dessen Bevölkerung 100,000 Seelen nicht erreicht, trotzdem Ein Abgeordneter gewählt. Die Zahl der zu wählenden Abgeordneten ist aber nicht von dem Resultat der periodischen Volkszählungen abhängig, sondern ist gesetzlich fixirt [9]). Die Gesammtzahl der Reichstagsabgeordneten beträgt 397 [10]).

4. „Jeder Abgeordnete wird in einem besonderen Wahlkreise gewählt" [11]). Die Wahlkreise sind räumlich abgegrenzt und thunlichst abgerundet [12]). Die Abgrenzung der Wahlkreise hat im Wege der Reichsgesetzgebung zu erfolgen. Für das Gebiet des ehemaligen Norddeutschen Bundes bleibt diejenige Abgrenzung der Wahlkreise bestehen, welche bei den ersten Reichstagswahlen im Norddeutschen Bunde durch Verordnungen der Landes-

---

1) Wahlgef. § 1.
2) Wahlgef. § 2. Militärgef. v. 2. Mai 1874. § 49.
3) Wahlgef. 7.
4) Wahlgef. § 8. Abs. 2.
5) Wahlgef. 3.
6) Wahlgef. § 4.
7) Daher sind die Stimmzettel, welche auf den Reichskanzler oder ein anderes Bundesrathsmitglied lauten, nicht für ungültig zu erachten. Uebereinstimmend Seydel, S. 366. Eine unrichtige Entscheidung der Wahlprüfungskommiss. des Reichstages in den Drucksachen des R. 1879. VI. S. 1520.
8) Daher sind Stimmzettel, welche auf den Kaiser oder einen anderen Bundesfürsten lauten, für ungültig zu erachten. Vgl. Stenogr. Berichte 1874—75. S. 578. 1877. Bd. III. S. 517. 521. 1879. Bd. VI. S. 1520.
9) Wahlgef. § 5. R.V. 20. R.G. v. 25. Juni 1873. (Els.-Lothr.) § 3.
10) Es entfallen davon auf Preußen 235, Bayern 48, Sachsen 23, Württemberg 17, Elsaß-Lothr. 15, Baden 14, Hessen 9, Mecklenb.-Schwerin 6, Sachsen-Weimar, Oldenburg, Braunschweig, Hamburg je 3, Meiningen, Koburg-Gotha, Anhalt je 2, auf jeden der übrigen Staaten 1 Abgeordn.
11) Wahlgef. § 6. Abs. 1.
12) Wahlgef. § 6. Abs. 3. Die räumliche Abgeschlossenheit und Abrundung der Wahlkreise erleidet eine Ausnahme nur hinsichtlich der Enclaven, da kein Wahlkreis Gebiete verschiedener Staaten umfassen darf.

Regierungen getroffen wurden, bis sie durch Reichsgesetz abgeändert wird [1]). In Bayern wurde die Abgrenzung der Wahlbezirke der Landesregierung [2]), für die übrigen süddeutschen Staaten dem Bundesrath übertragen [3]). Jeder Wahlkreis wird zum Zweck der Stimmabgabe in Wahlbezirke getheilt, welche ebenfalls räumlich abgegrenzt sein müssen; die Abgrenzung dieser Bezirke ist den Behörden der Einzelstaaten überlassen; in der Regel soll aber jede Ortschaft einen Wahlbezirk für sich bilden [4]).

5. Das Wahlverfahren. Die Anordnung der Wahlen und die Festsetzung des Tages, an welchem sie vorzunehmen sind, erfolgt durch kaiserliche Verordnung [5]). Die Wahlen sind allgemeine (R.V. Art. 20), d. h. der Regel nach im ganzen Bundes-Gebiete an demselben Tage vorzunehmen; partielle Wahlen (Ersatzwahlen) finden nur statt, wenn der Gewählte ablehnt, wenn der Reichstag die Wahl für ungiltig erklärt und wenn ein Abgeordneter während des Laufes der Legislaturperiode aus dem Reichstage ausscheidet. Für jeden Wahlbezirk ist von dem Gemeinde- oder Ortsvorstande eine Wählerliste anzufertigen [6]), welche spätestens 4 Wochen vor dem zur Wahl bestimmten Tage während eines Zeitraumes von mindestens 8 Tagen zu Jedermanns Einsicht auszulegen ist. Erinnerungen gegen die Richtigkeit der Wählerliste können von Jedem erhoben werden und sind von den in der Anlage D. zum Wahlreglement bezeichneten Behörden zu erledigen. In jedem Wahlbezirk ist ein Wahlvorsteher und ein Stellvertreter desselben zu ernennen; der Wahlvorsteher bestellt aus der Zahl der Wähler seines Bezirkes einen Protokollführer und 3 bis 6 Beisitzer. Aus diesen Personen wird der „Wahlvorstand" konstituirt [7]).

Die Wahl erfolgt durch geheime Abstimmung, d. h. durch Stimmzettel, welche uneröffnet in eine Urne gelegt werden [8]). Um 6 Uhr Nachmittags wird die Wahl geschlossen und das Resultat der Stimmabgabe im Wahlbezirke vom Wahlvorstand festgestellt. Die Wahlvorsteher haben die Wahlprotokolle und sämmtliche dazu gehörige Schriftstücke an den Wahlkommissär zu senden, der für jeden Wahlkreis von der Verwaltungsbehörde zu bestellen ist. Am 4. Tage nach dem Wahltermin ist das Resultat der Wahl für den Wahlkreis in öffentlicher Verhandlung festzustellen, zu verkündigen und in den zu amtlichen Publikationen dienenden Blättern bekannt zu machen [9]).

Die Wahl erfolgt durch absolute Mehrheit aller in einem Wahlkreise abgegebenen Stimmen; hat sich eine solche nicht ergeben, so findet unter den beiden Kandidaten, welche die meisten Stimmen erhalten haben, eine engere Wahl statt [10]). Der Termin für dieselbe wird von dem Wahlkommissar festgesetzt und darf nicht länger als höchstens 14 Tage nach der Ermittlung des Ergebnisses der ersten Wahl hinausgeschoben werden. Tritt bei der engeren Wahl Stimmengleichheit ein, so entscheidet das Loos, welches durch die Hand des Wahlkommissars gezogen wird [11]). Von dem Resultat der Wahl ist der Gewählte durch den Wahlkommissar in Kenntniß zu setzen und zugleich aufzufordern, binnen 8 Tagen über die Annahme der Wahl sich zu erklären und nachzuweisen, daß er nach Maßgabe des Gesetzes wählbar sei. Das Ausbleiben einer Erklärung bis zum Ablauf der Frist,

---

1) Das Verzeichniß der Wahlkreise ist im B.G.Bl. 1870. S. 289 ff. publizirt worden; es ist abgeändert worden durch die Reichsgesetze v. 20. Juni 1873 und 25. Dezemb. 1876.
2) Vertrag v. 23. Nov. 1870. III. § 2.
3) Wahlges. § 15. Das Verzeichniß ist publizirt im R.G.Bl. 1871. S. 35 ff. Für Els.-Lothr. Ges. v. 25. Juni 1873. § 6. Abs. 2. Das Verzeichniß im R.G.Bl. 1873. S. 373.
4) Wahlges. § 6. Wahlreglement § 6. 7.
5) Wahlges. § 14. Wahlregl. § 9.
6) Wahlges. § 8.
7) Wahlregl. § 11. 12.
8) R.V. Art. 20. Wahlreglem. §§ 13 ff.
9) Wahlreglem. §§ 25 ff.
10) Wahlges. § 12.
11) Wahlregl. § 32.

sowie die Annahme unter Protest oder Vorbehalt gilt als Ablehnung; in diesem Falle ist sofort eine neue Wahl (sogen. Nachwahl) zu veranlassen [1]).

Die Kosten des Wahlverfahrens werden von den Gemeinden getragen [2]).

6. Eine Reihe von Rechtssätzen läßt sich unter dem gemeinsamen Gesichtspunkt zusammenfassen, daß sie die freie Ausübung des Wahlrechts sichern sollen. Zum Theil gehören hierhin die Vorschriften über das Wahlverfahren selbst, insbesondere daß die Wahlhandlung und die Feststellung des Wahlergebnisses öffentlich sind [3]) und daß zu den Funktionen der Vorsteher, Beisitzer und Protokollführer nur Personen berufen werden dürfen, welche kein unmittelbares Staatsamt bekleiden [4]). Ferner ist den Wahlberechtigten das Recht gesichert, zum Betrieb der den Reichstag betreffenden Wahl-Angelegenheiten Vereine zu bilden und in geschlossenen Räumen unbewaffnet öffentliche Versammlungen zu veranstalten [5]). Das Reichsstrafgesetzbuch ferner bedroht mit Strafe denjenigen, welcher einen Deutschen durch Gewalt oder durch Bedrohung mit einer strafbaren Handlung an der Ausübung des Wahlrechts hindert [6]); desgleichen denjenigen, welcher ein unrichtiges Ergebniß der Wahlhandlung vorsätzlich herbeiführt [7]), sowie denjenigen, welcher eine Wahlstimme kauft oder verkauft [8]). Endlich kann man hierher die Bestimmung der R.V. Art. 21 Abs. 1 zählen: „Beamte bedürfen keines Urlaubs zum Eintritt in den Reichstag"; denn hierdurch wird das allgemeine Wahlrecht in der Richtung gesichert, daß der zum Mitglied des Reichstages Berufene nicht durch die ihm dienstlich vorgesetzte Behörde gehindert werden darf, die ihm übertragenen Funktionen auszuüben.

7. Die Wahlprüfung erfolgt durch den Reichstag selbst. R.V. Art. 27. Der Regierung steht keine Betheiligung an der Entscheidung zu. Sämmtliche Wahlakten sind durch Vermittlung der Centralbehörden der Einzelstaaten dem Reichstage vorzulegen [9]). Das Verfahren ist durch die Geschäftsordnung des Reichstages §§ 3—8 geregelt; die erste Prüfung findet in den durch das Loos gebildeten sieben Abtheilungen des Reichstages statt, an welche die einzelnen Wahlakten durch das Loos vertheilt werden. Die Abtheilung hat die Wahlverhandlungen an die, in jeder Session für die Dauer derselben zu wählende Wahlprüfungs-Kommission abzugeben, wenn eine Wahlanfechtung vorliegt, oder die Giltigkeit der Wahl durch einen Mehrheitsbeschluß der Abtheilung für zweifelhaft erklärt wird, oder wenn 10 anwesende Mitglieder der Abtheilung ein speciell zu begründendes Bedenken erheben. Findet die Abtheilung sonstige erhebliche Ausstellungen, so ist an den Reichstag Bericht zu erstatten. In anderen Fällen werden die Wahlen, welche in den Abtheilungen geprüft sind, vom Präsidenten nachrichtlich zur Kenntniß des Hauses gebracht.

8. Die Reichstags-Mitgliedschaft erlischt durch Ablauf der Legislatur-Periode, welche 3 Jahre dauert, und durch Auflösung des Reichstags während der Legislatur-Periode. R.V. Art. 24. Es ist ferner das freiwillige Ausscheiden (die sogen. Mandats-Niederlegung) den Mitgliedern jeder Zeit gestattet. Wenn ein Mitglied des Reichstages ein besoldetes Reichsamt oder in einem Bundesstaate ein besoldetes Staatsamt annimmt

---

1) Wahlregl. § 33. 34.
2) Wahlgef. § 16.
3) Wahlgef. § 9. Abs. 1. Wahlregl. § 26. Abs. 3.
4) Wahlgef. § 9. Abs. 2. Wahlregl. § 10. 26.
5) Wahlgef. § 17. Die landesgesetzl. Bestimmungen über die Anzeige der Versammlungen und Vereine, sowie über die Ueberwachung derselben sind in Kraft erhalten.
6) R.St.G.B. § 107. Ein Beamter unterliegt der Bestrafung selbst dann, wenn er die im § 107 verbotene Handlung ohne Gewalt oder Drohung, aber durch Mißbrauch seiner Amtsgewalt begangen hat. § 339. Abs. 3.
7) R.St.G.B. § 108.
8) R.St.G.B. § 109.
9) Wahlreglem. § 35.

oder im Reichs- oder Staatsdienste in ein Amt eintritt, mit welchem ein höherer Rang oder ein höheres Gehalt verbunden ist, so verliert es Sitz und Stimme in dem Reichstage und kann seine Stelle in demselben nur durch eine neue Wahl wieder erlangen. R.V. Art. 21 Abs. 2 [1]). Die Entscheidung darüber, ob ein solcher Fall vorliegt, steht dem Reichstage allein zu. Die Entziehung der Mitgliedschaft zur Strafe kann nach dem Staatsrecht des Deutschen Reiches nicht eintreten; wenn jedoch ein Mitglied des Reichstages die Wählbarkeit einbüßt, so verliert es dadurch auch von selbst Sitz und Stimme im Reichstag [2]).

III. Die Thätigkeit des Reichstages ist theils durch Anordnungen der Reichsverfassung, theils durch die Autonomie des Reichstages geregelt [3]).

1. „Dem Kaiser steht es zu, den Reichstag zu berufen, zu eröffnen, zu vertagen und zu schließen". R.V. Art. 12. Ohne den Befehl des Kaisers darf sich der Reichstag daher weder versammeln und seine Thätigkeit beginnen, noch versammelt bleiben und seine Thätigkeit fortsetzen. Die Berufung muß alljährlich stattfinden (R.V. Art. 13), ohne daß es aber dem Kaiser verwehrt ist, den Reichstag öfter einzuberufen [4]); der Reichstag kann niemals ohne den Bundesrath einberufen werden. Die Vertagung darf ohne Zustimmung des Reichstages die Frist von 30 Tagen nicht übersteigen und während derselben Session nicht wiederholt werden (R.V. Art. 26) [5]). Die Vertagung bewirkt nur ein Ruhen der Reichstagsgeschäfte; bei dem Wiederzusammentritt des Reichstages werden sie an dem Punkte aufgenommen und fortgesetzt, an welchem sie liegen geblieben sind (Kontinuität) [6]). Die Schließung beendigt die Sitzungsperiode; sie macht eine neue Berufung, Eröffnung, Constituirung des Reichstages erforderlich; bei dem Wiederzusammentritt sind alle Geschäfte wieder von Neuem zu beginnen (Diskontinuität) [7]).

2. Die Auflösung des Reichstages vor Ablauf der dreijährigen Legislatur-Periode erfolgt durch eine kaiserliche Verordnung, welche nur auf Grund eines vom Bundesrathe unter Zustimmung des Kaisers (Preußens) gefaßten Beschlusses erlassen werden kann. R.V. Art. 24. Wird der Reichstag aufgelöst, so müssen innerhalb eines Zeitraumes von 60 Tagen nach der Auflösung die Neuwahlen stattfinden und innerhalb eines Zeitraumes von 90 Tagen nach der Auflösung muß der Reichstag versammelt werden. R.V. Art. 25.

3. Die Verhandlungen des Reichstages sind öffentlich. R.V. Art. 22 Abs. 1. Ein Ausschluß der Oeffentlichkeit durch Beschluß des Reichstages ist unzulässig; eine nicht öffentliche Sitzung hätte nur den Charakter einer Privat-Zusammenkunft von Reichstags-Mitgliedern; ein in einer solchen Sitzung gefaßter Beschluß wäre kein „Reichstagsbeschluß"

---

1) Vgl. hierzu Seydel, S. 398 fg.

2) Hierher gehört auch der Fall, daß einem Reichstagsmitgliede die bürgerlichen Ehrenrechte aberkannt werden. R.St.G.B. § 33. Vgl. auch Seydel, S. 397.

3) Diese Autonomie ist durch Art. 27 der R.V. begründet; der Reichstag regelt seinen Geschäftsgang und seine Disciplin durch eine Geschäftsordnung. Dieselbe darf daher Nichts enthalten, was im Widerspruch mit Reichsgesetzen steht. Die Geschäftsordnung ist immer nur für denjenigen Reichstag bindend, der sie sich gegeben hat und kann jeder Zeit durch einen Beschluß des Reichstags abgeändert werden; jeder neu gewählte Reichstag pflegt aber die bisher bestehende Geschäftsordnung anzunehmen. Die Geschäfts-Ordnung des Nordd. Reichstages v. 12. Juni 1868 ist im Wesentlichen in Geltung geblieben; ihre jetzige Fassung datirt vom 10. Febr. 1876. Sie ist abgedruckt in Hirth's Annalen 1877. S. 490 ff.

4) Darnach unterscheidet man ordentliche und außerordentliche Sitzungsperioden.

5) Der Ausdruck „Vertagung" wird auch von der Beendigung oder Unterbrechung der einzelnen Sitzungen und von der Anberaumung eines anderen Sitzungstages gebraucht.

6) Ob Kommissionen des Reichstages während der Vertagung Sitzungen halten dürfen, ist in Zweifel gezogen worden. Die Verfassung steht nicht entgegen; die Frage ist lediglich durch die Geschäftsordnung zu erledigen.

7) Auch Reichstags-Kommissionen können nach Schluß der Sitzungsperiode ihre Thätigkeit nicht fortsetzen. Das Ges. v. 23. Dez. 1874 (R.G.Bl. S. 194) hat eine Ausnahme hiervon gemacht und dadurch die Regel bestätigt.

im Sinne der Verfassung, sondern ein Beschluß von Privatpersonen [1]). Wahrheitsgetreue Berichte über Verhandlungen in den öffentlichen Sitzungen des Reichstages bleiben von jeder Verantwortlichkeit frei. R.V. Art. 22 Abs. 2. Strafgef.B. § 12.

4. Die Beschlußfassung des Reichstages erfolgt nach absoluter Stimmenmehrheit; im Falle der Stimmengleichheit ist daher der Antrag abgelehnt. Zur Giltigkeit der Beschlußfassung ist die Anwesenheit der Hälfte der gesetzlichen Anzahl (397) der Mitglieder erforderlich, also mindestens 199 Mitglieder. R.V. Art. 28.

5. „Dem Reichstag steht es zu, seinen Präsidenten, seine Vicepräsidenten und Schriftführer zu wählen". R.V. Art. 27. Bis die Wahl erfolgt ist, führt interimistisch das älteste Mitglied den Vorsitz [2]). Die Wahl des Präsidenten und von zwei Vicepräsidenten erfolgt das erste Mal auf 4 Wochen, dann für die übrige Dauer der Session. Sie erfolgt durch Stimmzettel nach absoluter Majorität. In den folgenden Sessionen einer Legislatur-Periode setzen die Präsidenten der vorangegangenen Session ihre Funktionen bis zur vollendeten Wahl des Präsidenten fort und die Präsidentenwahlen erfolgen sofort für die ganze Dauer der Session. Die dem Präsidenten obliegende Thätigkeit, seine Befugnisse, die Geschäftsformen u. s. w. sind in der Geschäftsordnung geregelt. Dem Reichstags-Präsidenten steht das Recht zu, das für den Reichstag erforderliche Verwaltungs- und Dienstpersonal anzustellen und zu entlassen und er ist die vorgesetzte Behörde desselben [3]). Auch hat er die Verfügung über die im Etatsgesetz ausgeworfene Summe zur Deckung der Bedürfnisse des Reichstages.

6. Zur Vorbereitung der Reichstagsbeschlüsse werden Abtheilungen und Kommissionen gebildet.

a) Die Abtheilungen werden für jede Session sofort nach Zusammentritt des Reichstages durch das Loos gebildet. Der Reichstag zerfällt in 7 Abtheilungen von möglichst gleicher Mitgliederzahl; jedes Mitglied gehört einer Abtheilung an; den Abtheilungen liegt ob die Vorprüfung der Wahlen und die Wahl von Kommissionsmitgliedern.

b) Die Kommissionen werden durch Wahl gebildet und zwar wählt jede Abtheilung die gleiche Zahl von Kommissionsmitgliedern [4]). Die Kommissionen werden nur nach Bedürfniß gebildet, entweder für eine einzelne Angelegenheit oder für Gruppen von Geschäften. Die Aufgabe der Kommissionen ist die Vorberathung des ihnen überwiesenen Gegenstandes und die Berichterstattung an das Plenum.

7. Die Behandlung aller dem Reichstage gemachten Vorlagen des Bundesrathes und derjenigen von Mitgliedern gestellten Anträge, welche Gesetzesentwürfe enthalten, besteht in der Regel in 3 getrennten Berathungen. Die erste Berathung ist auf eine allgemeine Erörterung beschränkt; der Beschluß des Reichstages ist lediglich darauf gerichtet, ob eine Kommission mit der Vorberathung des Entwurfs zu betrauen oder ob die zweite Berathung im Plenum vorzunehmen sei. Die zweite Berathung betrifft die einzelnen Artikel und die zu denselben gestellten Abänderungs-Vorschläge, über welche einzeln abgestimmt wird. Die gefaßten Beschlüsse werden vom Präsidenten mit Zuziehung der Schriftführer zusammengestellt. Die dritte Berathung hat die eben erwähnte Zusammenstellung zur Grundlage; Abänderungsvorschläge dürfen eingebracht werden, bedürfen aber der Unterstützung von 30 Mitgliedern. Die Abstimmung erfolgt über die einzelnen

1) Der § 36 der Gesch.Ordn., welcher bestimmt, daß der Reichstag durch einen Beschluß die Oeffentlichkeit ausschließen kann, ist gegenüber dem Art. 22 der R.V. rechtsunwirksam. Zustimmend Seydel, S. 417 fg., auch Zorn, I. S. 188. Note 32. A. A. Meyer, Lehrb. S. 333.

2) Die Wahl erfolgt, sobald die Anwesenheit einer beschlußfähigen Anzahl von Reichstagsmitgliedern durch Namensaufruf festgestellt ist.

3) Ges. v. 31. März 1873. § 156.

4) Die Anzahl der Kommissionsmitglieder ist daher stets durch sieben theilbar.

Artikel und Amendements. Nach Beendigung der Berathung wird über die Annahme oder Ablehnung des Gesetzentwurfs im Ganzen abgestimmt [1]).

8. Ueber die Verhandlungen werden Protokolle geführt, welche die gefaßten Beschlüsse, die Interpellationen nebst der Bemerkung, ob sie beantwortet sind, und die amtlichen Anzeigen des Präsidenten enthalten. Sie werden von dem Präsidenten und zwei Schriftführern vollzogen und haben den Charakter öffentlicher Urkunden. Außerdem werden stenographische Berichte aufgezeichnet; die Ueberwachung der Revision derselben liegt den Schriftführern ob. Die stenographischen Berichte, denen als Anlagen alle schriftlichen Vorlagen, Anträge und Berichte beigegeben werden, erscheinen nach Legislatur-Perioden und Sessionen und in chronologischer Reihenfolge der Sitzungen geordnet, im Buchhandel.

IV. Die persönliche Stellung der Reichstags-Mitglieder.

1. Die R.V. Art. 29 bezeichnet die Mitglieder des Reichstages als Vertreter des gesammten Volkes. Eine staatsrechtliche Bedeutung aber hat diese Bezeichnung nicht; im juristischen Sinne sind die Reichstagsmitglieder Niemandes Vertreter; ihre Befugnisse sind ebensowenig von den Wählerschaften der einzelnen Wahlkreise wie vom gesammten Deutschen Volke abgeleitete; es giebt keinen einzigen Punkt in der ganzen Rechtsstellung der Reichstagsmitglieder, der von den Rechtsgrundsätzen über Stellvertretung, Vollmacht oder Mandat beherrscht würde. Die rechtlichen Befugnisse und Pflichten der Reichstagsmitglieder leiten sich unmittelbar aus dem Gesetze ab; die Wahl ist lediglich der Ernennungs-Modus der Abgeordneten; ist dieser Act der Berufung vollzogen, so ist jedes juristische Band zwischen dem Abgeordneten und seinen Wählern durchschnitten; der Abgeordnete hat lediglich nach seinem eigenen pflichtmäßigen Ermessen seine Thätigkeit auszuüben. Hieraus ergiebt sich, was im Art. 29 cit. ausdrücklich hervorgehoben wird, daß die Reichstags-Abgeordneten an Instruktionen und Aufträge nicht gebunden sind, daß sie weder ihren Wählern noch dem Vorstande einer Partei Rechenschaft schuldig sind und deshalb auch nicht zur Verantwortung darüber gezogen werden können.

2. „Kein Mitglied des Reichstages darf zu irgend einer Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen der in Ausübung seines Berufes gethanen Aeußerungen gerichtlich oder disciplinarisch verfolgt oder sonst außerhalb der Versammlung zur Verantwortung gezogen werden." R.V. Art. 30. Strafgesetzb. § 11 [2]). Die geschäftsordnungsmäßige Disciplin innerhalb des Reichstages (Ordnungsruf) ist ausdrücklich vorbehalten. R.V. Art. 27 [3]).

3. „Ohne Genehmigung des Reichstages kann kein Mitglied desselben während der Sitzungsperiode [4]) wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung zur Untersuchung gezogen oder verhaftet werden, außer wenn es bei Ausübung der That oder im Laufe des nächstfolgenden Tages ergriffen wird." R.V. Art. 31 Abs. 1. Auf die Festnahme eines Reichstagsmitgliedes zum Zweck der Vollstreckung einer rechtskräftig erkannten Freiheitsstrafe findet diese Bestimmung keine Anwendung. „Die gleiche Genehmigung ist bei einer Verhaftung eines Reichstagsmitgliedes wegen Schulden erforderlich." R.V. Art. 31 Abs. 2.

1) Anträge, welche keine Gesetzentw. enthalten, bedürfen nur einer einmaligen Berathung und Abstimmung; Abänderungsvorschläge hierbei bedürfen der Unterstützung von 30 Mitgliedern. Gesch.Ordn. § 23. Ueber die Behandlung von Interpellationen und von Anträgen auf Erlaß einer Adresse an den Kaiser siehe Gesch.O. § 32. 67.

2) In neuester Zeit ist diese Frage wiederholt zum Gegenstand wissenschaftlicher Erörterung gemacht worden. Vgl. Schleiden, Die Disciplinar- und Strafgewalt parlamentar. Versammlungen über ihre Mitglieder, Berlin 1879. Heinze, Die Strafloſigkeit parlam. Rechtsverletzungen. Stuttgart 1879. v. Kißling, Die Unverantwortlichkeit der Abgeordneten und der Schutz gegen Mißbrauch derselben. Wien 1882.

3) Vgl. Seydel S. 414 fg.

4) Auch während der Vertagungsfrist währt die „Sitzungsperiode" fort.

Civilproceß-Ordn. § 785 Ziff. 1. „Auf Verlangen des Reichstages wird jedes Strafverfahren gegen ein Mitglied desselben und jede Untersuchungs- oder Civilhaft für die Dauer der Sitzungsperiode aufgehoben." R.V. Art. 31 Abs. 3. Civilproc.O. 786 Ziff. 1. Auf eine Strafvollstreckung bezieht sich der Artikel nicht. Die Genehmigung des Reichstages ist erforderlich, wenn ein Mitglied desselben während der Sitzungsperiode und seines Aufenthaltes am Orte der Versammlung an einem andern Orte als Zeuge oder Sachverständiger vernommen werden soll. Strafproz.O. § 49. 72. Civilproz.O. § 347. 367.

4. Wer ein Mitglied des Reichstages durch Gewalt oder durch Bedrohung mit einer strafbaren Handlung verhindert, sich an den Ort der Versammlung zu begeben oder zu stimmen, wird nach § 106 des St.G.B. bestraft. Vgl. ebendas. § 339 Abs. 2.

5. Die Mitglieder des Reichstages sind befugt, die Berufung zum Amte eines Schöffen oder Geschworenen oder eines Beisitzers eines Seeamtes abzulehnen [1]).

6. „Die Mitglieder des Reichstages dürfen als solche keine Besoldung oder Entschädigung beziehen." R.V. Art. 32. Diese Bestimmung ist aber eine lex imperfecta; weder ist der Verlust der Reichstags-Mitgliedschaft oder eine andere staatsrechtliche Folge an die Verletzung des Art. 32 geknüpft, noch ist die letztere mit einer Strafe bedroht; die praktische Wirkung des Artikels besteht darin, daß weder die Regierungen der Einzelstaaten noch die Reichsregierung befugt sind, den Mitgliedern des Reichstages Tagegelder oder Reisekosten-Entschädigungen zu zahlen. Man hat es indeß für vereinbar mit diesem Grundsatz erachtet, den Reichstagsmitgliedern während der Sitzungsperioden, sowie acht Tage vor Beginn und nach Schluß derselben, freie Fahrt auf den Staats- und Privat-Eisenbahnen zu gewähren und den letzteren dafür eine Entschädigung aus Reichsmitteln zu zahlen.

§ 8. **Die Reichsbehörden.** I. Reichsbehörden sind diejenigen Behörden, welche Geschäfte des Reiches führen und ihre Autorität unmittelbar von der Reichsgewalt ableiten. Dadurch ist das unterscheidende Merkmal zwischen Reichs- und Landesbehörden gegeben. Soweit dem Einzelstaate die Verwaltung als eigenes Recht zusteht, ist die Führung derselben ein Geschäft des Einzelstaates, nicht des Reiches, wenngleich die Verwaltung materiell und formell durch Gesetze des Reiches geregelt ist. Daher sind z. B. die Gerichte, die Zollbehörden, die Eichungsämter, Strandämter, Heimathsämter, die Militärbehörden u. s. w. Landesämter. Hinsichtlich der überwiegenden Mehrzahl derjenigen Gebiete, auf welche sich die Zuständigkeit der Reichsgesetzgebung erstreckt, ist die Verwaltung den Einzelstaaten überlassen und die Verwaltungsthätigkeit des Reiches auf die Beaufsichtigung derselben beschränkt; nur für diejenigen Zweige, für welche kraft besonderer Gesetzesbestimmung die Verwaltung selbst auf das Reich übertragen worden ist, besteht auch der dafür erforderliche Behörden-Apparat.

Da die Führung der Regierungsgeschäfte verfassungsmäßig dem Kaiser obliegt, so sind alle Inhaber von Reichsämtern Gehülfen des Kaisers; sie besorgen Geschäfte, welche ideell dem Kaiser obliegen, und alle den Reichsbehörden zustehenden Befugnisse sind enthalten und umschlossen von dem einheitlichen Rechte des Kaisers, der kaiserlichen Prärogative. Diesem Grundsatz ist es vollkommen entsprechend, daß der Regel nach alle Reichsbeamten vom Kaiser ernannt und entlassen werden. Dies ist nicht in dem Sinne zu verstehen, als ob es in das willkürliche Belieben des Kaisers gestellt wäre, die Geschäfte unter die Reichsbehörden zu vertheilen, oder nach Lust und Laune Geschäfte untergeordneter Art bald selbst zu erledigen bald sie Reichsbehörden zu überlassen; die Reichsbehörden sind vielmehr von Rechtswegen dem Kaiser beigeordnet, damit er sich ihrer bei der Führung der Reichsgeschäfte bediene, so daß er die Geschäfte nicht anders als durch

1) Gerichtsverf.-Ges. § 35 Ziff. 1. § 85 Abs. 2. Ges. v. 27. Juli 1877 § 10. (R.G.Bl. S. 551.)

die vermittelnde Thätigkeit der Behörden führen kann und darf. Auch folgt aus dem im Art. 18 der R.V. dem Kaiser zuertheilten Recht, die Reichs*beamten* zu ernennen und erforderlichen Falles zu entlassen, keineswegs eine Befugniß des Kaisers, Reichs*ämter* zu errichten oder aufzuheben. Abgesehen von dem aus den Grundprinzipien des Budgetrechts sich ergebenden Rechtssatz, daß ohne Genehmigung des Bundesrathes und Reichstages neue Reichsämter nicht mit Fonds ausgestattet werden können, ergiebt sich aus der verfassungsmäßigen Kompetenzvertheilung zwischen Kaiser und Bundesrath folgende Unterscheidung. Ist in einem Reichsgesetz die Errichtung einer oder mehrerer bestimmter Behörden angeordnet, so daß unmittelbar durch Verfügung die Bildung derselben erfolgen kann, so gehört es nach Art. 17 der R.V. zu der Machtvollkommenheit des *Kaisers*, die Behörden ins Leben zu rufen, da es sich in diesem Falle lediglich um die Ausführung eines Verwaltungsgeschäfts handelt. Wenn dagegen nur mittelbar durch Reichsgesetze die Bildung von Behörden angeordnet ist, insoferne die letzteren zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlich sind, so tritt die Regel in Art. 7 Ziff. 2 der R.V. ein, daß der *Bundesrath* „über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen Einrichtungen beschließt, *sofern nicht durch Reichsgesetz etwas Anderes bestimmt ist*."

II. Die Behörden lassen sich wissenschaftlich nach sehr verschiedenen Gesichtspunkten gruppiren; für das *Staatsrecht* entscheidend ist die rechtliche Stellung derselben zu den Organen des Staates, d. h. die *Verantwortlichkeit*. Auch in der absoluten Monarchie giebt es Beamte, welche dem Monarchen für die Verwaltung der ihnen unterstellten Ressorts verantwortlich sind, d. h. welche dafür einzustehen haben, daß diese Verwaltungen nach den Befehlen und Intentionen des Monarchen und im wohlverstandenen Interesse des Staates geführt werden. Die Folge hiervon ist, daß ihnen die selbstständige Leitung dieser Ressorts übertragen ist und daß alle anderen, auf diesen Gebieten thätigen Behörden ihnen untergeben und zum dienstlichen Gehorsam verpflichtet sind. Denn es ist selbstverständlich, daß Jemand für die Thätigkeit eines Andern nur insoweit verantwortlich sein kann, als er befugt ist, ihm zu befehlen. Im constitutionellen Staate erlangt diese Unterscheidung eine noch erhöhte Bedeutung, weil die Verantwortlichkeit nicht nur dem Monarchen, sondern auch der Volksvertretung gegenüber besteht (sogen. parlamentarische Verantwortlichkeit). Man pflegt diese Behörden mit selbstständiger politischer Verantwortlichkeit als „Minister" zu bezeichnen; sie bilden eine Behördenkategorie für sich. Nach der Reichsverf. giebt es nur einen einzigen Beamten dieser Art, den *Reichskanzler*. Denn nach dem Art. 17 bedürfen *alle* Anordnungen und Verfügungen des Kaisers zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, *welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt*[1]). Hiernach ist der Reichskanzler der einzige und alleinige Minister des Kaisers; es giebt kein Ressort der Reichsverwaltung, dessen oberster Chef nicht der Reichskanzler wäre; der Reichskanzler hat unter allen Beamten des Reichs keinen Kollegen, sondern nur Gehülfen oder eventuell Stellvertreter (siehe unten S. 57).

Unter den dem Reichskanzler untergeordneten Reichsbehörden sind aber — ganz so wie unter den den Ministern der Einzelstaaten untergeordneten Landesbehörden — zwei

1) Auf einer vollkommenen Verkennung des staatsrechtlichen Begriffes der Verantwortlichkeit beruht es, wenn *Meyer* Staatsrecht § 135 sagt: „Der Reichskanzler ist keineswegs der einzige verantwortliche Reichsbeamte, vielmehr trägt jeder Reichsbeamte für die Gesetzmäßigkeit seiner Handlungen die Verantwortung. Reichsbeamt. Ges. § 13." Es handelt sich nicht allein um die Verantwortung für die *Gesetzmäßigkeit*, sondern um das unermeßliche Gebiet praeter legem und intra legem, auf welchem die Behörden freien Spielraum haben; ja es lassen sich selbst Fälle denken, wo der Minister wegen eines dringenden Staatsinteresse oder eines unvorhergesehenen Nothstandes die Verletzung einer Gesetzesvorschrift mit seiner politischen Verantwortlichkeit deckt.

von einander sehr verschiedene Arten zu unterscheiden, nämlich Behörden für die Verwaltung und Behörden für die Rechtsprechung. Bei den ersteren erstreckt sich die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers auf den materiellen Inhalt ihrer Verfügungen und Anordnungen; er kann daher in wichtigen Angelegenheiten materiell selbst entscheiden und bestimmen, was geschehen soll; seine Verantwortlichkeit hat einen positiven Inhalt. Bei den rechtsprechenden Behörden erstreckt sich die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers nur darauf, daß diese Behörden im Stande sind, ihre Funktionen in verfassungsmäßiger Unabhängigkeit auszuüben, insbesondere daß die Thätigkeit derselben nicht gestört und gehindert oder von den Verwaltungsbehörden in gesetzwidriger Weise beeinflußt wird; dagegen nicht auf den Inhalt der Entscheidungen, für welche ausschließlich das geltende Recht maßgebend ist; seine Verantwortlichkeit hat einen negativen Inhalt. Zwischen den verwaltenden und den rechtsprechenden Behörden giebt es aber noch eine Mittelstufe, die von einer Anzahl von Finanzbehörden gebildet wird, welche zwar unter der oberen Leitung des Reichskanzlers stehen, für einen gewissen Kreis ihrer Amtshandlungen aber nach Art der richterlichen Behörden selbstständig sind und eine unbedingte Verantwortlichkeit tragen. Hiernach zerfallen die Reichsbehörden in 4 Klassen: 1) Der Reichskanzler. 2) Verwaltungsbehörden. 3) Selbstständige Finanzbehörden. 4) Richterliche Behörden.

III. **Der Reichskanzler** [1]). Derselbe vereinigt in sich eine doppelte staatsrechtliche Funktion; er ist

1. Preußischer Bevollmächtigter im Bundesrathe und hat als solcher nach Art. 15 der R.V. den Vorsitz und die Leitung der Geschäfte des Bundesrathes [2]). In dieser Eigenschaft ist der Reichskanzler keine Reichsbehörde, sondern ein Bevollmächtigter des Königs von Preußen. Nach dieser Bestimmung der Verfassung — der einzigen, welche der Entwurf der Norddeutschen Bundesverfassung über die Stellung des Bundeskanzlers enthielt — war der Kanzler, wie Fürst Bismarck in der Sitzung des Reichstags vom 5. März 1878 sagte, „einfach das, was man in Frankfurt in bundestäglichen Zeiten einen Präsidialgesandten nannte, der seine Instruktionen von dem preußischen Minister der auswärtigen Angelegenheiten zu empfangen hatte und der nebenher das Präsidium im Bundesrath hatte." Der Reichskanzler ist

2. Reichsminister des Kaisers. Diese Stellung beruht auf dem Art. 17 der R.V. und nur auf ihm [3]). Da er der Gehülfe des Kaisers ist, so hat er auch nach allen Richtungen hin die, dem Kaiser obliegenden staatsrechtlichen Funktionen wahrzunehmen. Daraus ergiebt sich:

---

1) Aus der neueren Litteratur über die staatsrechtl. Stellung des Reichskanzlers sind hervorzuheben die beiden Abhandlungen von Joël in Hirth's Annalen 1878 S. 402 ff. 761 ff., ferner Hänel, Studien II. S. 24 ff. 31 ff. Meyer, Staatsrecht § 135 und Hensel in Hirth's Annalen 1882 S. 1 ff.

2) Es ist die übereinstimmende Ansicht aller Schriftsteller über das Deutsche Staatsrecht — mit alleiniger Ausnahme einer flüchtigen Bemerkung von v. Martitz, Betrachtungen S. 49 — gewesen, daß Art. 15 der R.V. sich nur auf den Bundesrath bezieht und unter der „Leitung der Geschäfte", die daselbst neben dem „Vorsitz im Bundesrath" erwähnt wird, die Leitung der Bundesrathsgeschäfte zu verstehen sei. Im Gegensatz hierzu haben Joël a. a. O. S. 402 ff. 794 und Hensel S. 3 ff. die Ansicht zu begründen versucht, daß „Leitung der Geschäfte" die Leitung der gesammten Reichsgeschäfte bedeute, also auch die ministeriellen Geschäfte mit umfasse. Diese Meinung ist aber als irrig dargethan worden von Meyer a. a. O. Note 3 und besonders von Hänel a. a. O. Vgl. auch Seydel in v. Holtzendorff's Jahrb. III (1879) S. 294 und Zorn Staatsr. I. 194.

3) Es ist dies besonders anschaulich von Hänel a. a. O. dargelegt worden. Auch Fürst Bismarck sagte am 5. März 1878 im Reichstage: „Nun wurde durch den Art. 17 die Bedeutung des Reichskanzlers plötzlich zu der eines kontrasignirenden Ministers und nach der ganzen Stellung nicht mehr eines Unterstaatssekretärs für deutsche Angelegenheiten im auswärtigen preußischen Ministerium, wie es ursprünglich die Meinung war, sondern zu der eines leitenden Reichsministers heraufgeschoben."

a) Der Reichskanzler ist, ohne daß er einer Spezialvollmacht bedarf, legitimirt zur Vertretung des Deutschen Reiches gegen Dritte und zwar ebensowohl im völkerrechtlichen Verkehr mit andern Staaten als auch im vermögensrechtlichen Verkehr des Reichsfiskus.

b) Dem Reichskanzler liegen diejenigen kaiserlichen Geschäfte ob, welche erforderlich sind, um die Thätigkeit des Bundesrathes und des Reichstages im Gange zu erhalten, und die Vermittelung des Verkehrs zwischen diesen Organen.

c) Soweit die *eigene* Verwaltung des Reiches sich erstreckt, ist der Reichskanzler ihr oberster, nur dem Kaiser untergebener Chef und Leiter.

d) Soweit das Recht der Einzelstaaten auf Selbstverwaltung reicht, liegt dem Reichskanzler diejenige Thätigkeit ob, welche zur Ueberwachung der Ausführung der Reichsgesetze erforderlich ist.

Endlich war der Reichskanzler durch das Gesetz vom 9. Juni 1871 auch zum Minister des Kaisers für Elsaß-Lothringen bestellt worden; das Gesetz vom 4. Juli 1879 § 2 (R.G.Bl. S. 165) hat jedoch die durch Gesetze und Verordnungen dem Reichskanzler in elsaß-lothringischen Landesangelegenheiten überwiesenen Befugnisse und Obliegenheiten auf den Kaiserlichen Statthalter übertragen.

3. Die *Vertretung* des Reichskanzlers ist in der Reichsverfassung nur hinsichtlich des Vorsitzes im Bundesrathe und der Leitung der Bundesrathsgeschäfte durch Art. 15 Abs. 2 geregelt worden (siehe oben S. 44); dagegen nicht hinsichtlich der reichsministeriellen Geschäfte. Zwar kann der Reichskanzler auch ohne besondere gesetzliche Ermächtigung die Erledigung der ihm obliegenden Geschäfte wie jeder Chef einer Behörde anderen, zu seiner Unterstützung angestellten Beamten (Staatssekretären, Directoren, Räthen u. s. w.) übertragen; allein Stellvertreter dieser Art sind zwar dem Reichskanzler für die instruktionsgemäße, sorgfältige und umsichtige Führung der ihnen aufgetragenen Geschäfte verantwortlich, dagegen dem Kaiser, Bundesrath und Reichstag gegenüber bleibt der Reichskanzler verantwortlich. Er kann sich dieser Verantwortlichkeit nicht dadurch entziehen, daß er die Geschäfte von anderen Personen vornehmen läßt, da die R.V. eben nur einen einzigen verantwortlichen Verwaltungschef, den Reichskanzler, kennt. Auch mußte es der bestimmten Anordnung im Art. 17 der R.V. gegenüber zum mindesten als sehr zweifelhaft erachtet werden, ob die Contrasignatur einer kaiserlichen Verordnung oder Verfügung durch einen Stellvertreter des Reichskanzlers gültig erfolgen könne. Da sich jedoch das Bedürfniß nach einer *verantwortlichen* Stellvertretung des Reichskanzlers unter Entlastung des letzteren von der Verantwortlichkeit herausstellte, so wurde durch das R.G. vom 17. März 1878 (RG.Bl. S. 17) eine solche eingeführt. Dieses Gesetz betrifft die Stellvertretung des Reichskanzlers in seiner Eigenschaft als Reichsminister und läßt die Vorschriften des Art. 15 der R.V. über die Stellvertretung im Vorsitz und der Geschäftsleitung des Bundesrathes unberührt (§ 4). Die Stellvertreter werden vom Kaiser ernannt, nicht wie im Falle des Art. 15 vom Reichskanzler selbst, und zwar nur in Fällen der Behinderung des Reichskanzlers. Die Behinderung wird durch den Reichskanzler selbst konstatirt, indem er an den Kaiser den *Antrag* auf Bestellung der Stellvertreter stellt (§ 1). Die vom Reichskanzler selbst konstatirte Behinderung hindert ihn aber nicht, jede Amtshandlung auch während der Dauer einer Stellvertretung selbst vorzunehmen (§ 3) [1]). Die Stellvertreter sind befugt zur Gegenzeichnung der Anordnungen und Verfügungen des Kaisers und zur Wahrnehmung der son-

1) Dadurch bleiben sämmtliche Ressorts trotz der Ernennung von Stellvertretern der obersten Leitung, ja selbst unmittelbaren Eingriffen des Reichskanzlers ausgesetzt; in Folge dessen bleibt er aber auch in einem gewissen Grade *verantwortlich*. Denn die politische Verantwortlichkeit besteht auch für *Unterlassungen* und kann mithin auch in der Richtung geltend gemacht werden, daß der Reichskanzler von der ihm nach § 3 cit. zustehenden Befugniß *keinen* Gebrauch gemacht habe.

stigen dem Reichskanzler durch die Verfassung und die Gesetze des Reichs übertragenen Obliegenheiten (§ 1). Das Gesetz läßt im § 2 zwei Arten von verantwortlichen Stellvertretern zu:

a) Einen Generalstellvertreter (Vicekanzler) für den gesammten Umfang der Geschäfte und Obliegenheiten des Reichskanzlers;

b) Ressortstellvertreter für diejenigen einzelnen Amtszweige, welche sich in der eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reiches befinden. Ausgeschlossen sind demnach verantwortliche Stellvertreter für diejenigen Amtszweige, welche der Selbstverwaltung der Einzelstaaten überlassen und nur der Beaufsichtigung des Kaisers unterstellt sind [1]). Zu Ressortstellvertretern können nur die Vorstände der dem Reichskanzler untergeordneten obersten Reichsbehörden ernannt werden und zwar entweder für den ganzen Umfang oder für einzelne Theile ihres Geschäftskreises [2]).

IV. Die **Reichs-Verwaltungsbehörden.** Für die dem Bundeskanzler obliegenden Geschäfte ist durch den Präsidial-Erlaß vom 12. August 1867 (B.GBl. S. 29) eine Behörde unter dem Namen „Bundeskanzler-Amt" errichtet worden, welche Anfangs 3 Abtheilungen umfaßte (die sogen. Centralabtheilung, Post, Telegraphie). Außerdem wurden die Preußischen Ministerien der auswärtigen Angelegenheiten und der Marineangelegenheiten auf den Bundesetat genommen und zu Bundesbehörden erklärt. Durch die Fortschritte der Gesetzgebung und Verwaltung des Reiches hat sich diese einfache Behördenverfassung immer mehr entwickelt und es ist namentlich aus dem ehemaligen Reichskanzler-Amt eine ganze Reihe selbstständiger Centralverwaltungsbehörden des Reiches hervorgegangen. Zur Zeit (1883) bestehen folgende:

1. Das Reichsamt des Innern [3]). Es ist die eigentliche Fortsetzung der ehemaligen Centralabtheilung des Bundeskanzler-Amtes; zu seinem Geschäftskreise gehören alle Angelegenheiten, für welche nicht spezielle Behörden errichtet worden sind; insbesondere die volkswirthschaftlichen und gewerbepolizeilichen. Von ihm ressortiren: der Reichskommissar für das Auswanderungswesen in Hamburg, die Reichsschulkommission, die technische Kommission für Seeschifffahrt, die Reichsinspektoren für die Prüfung der Seeschiffer und für die Schiffsvermessung, das Oberseeamt nebst den 12 Reichskommissaren bei den Seeämtern der Einzelstaaten, das statistische Amt, die Normal-Eichungs-Kommission, das Gesundheitsamt, die durch das Gesetz vom 21. Oktober 1878 eingesetzte Reichskommission gegen die gemeingefährlichen Bestrebungen der Sozialdemokratie, sowie die entscheidenden Disciplinarbehörden, das Bundesamt für das Heimathwesen und das Patentamt (siehe unten sub VI.).

2. Das Auswärtige Amt. Dasselbe zerfällt in zwei Abtheilungen, von denen die erste die politischen, die zweite die handelspolitischen Angelegenheiten zu bearbeiten hat. Von ihm ressortiren die diplomatischen Missionen und Konsulate des Deutschen Reiches im Auslande und die archäologischen Institute in Rom und Athen, sowie die Prüfungskommission für das diplomatische Examen.

3. Die Admiralität [4]). Die ihr obliegenden Geschäfte sind in Dezernate eingetheilt, welche zu einer militärischen und einer technischen Abtheilung zusammengefaßt

1) Gute und eingehende Erörterungen darüber giebt Jośl a. a. O. S. 766 ff.

2) Da die „Behinderung" des Reichskanzlers auch in der Überlastung desselben mit Geschäften bestehen kann, so können Ressort-Stellvertreter auch für die Zeit ernannt werden, in welcher der Reichskanzler sich in voller Amtsthätigkeit befindet. Dies ist auch in der That geschehen. Durch das Ges. v. 17. März 1878 sind daher verantwortliche Unter-Minister dem Behördensystem des Reiches eingefügt worden.

3) Die Bezeichnung beruht auf dem Erl. v. 24. Dezember 1879. R.G.Bl. S. 321.

4) Erl. v. 15. Juni 1871 (R.G.Bl. S. 272 ff.) und v. 1. Januar 1872 R.G.Bl. S. 5.

sind. Von ihr ressortiren die Kommandobehörden, die Marine-Intendanturen, die Werften und die wissenschaftlichen Marine-Anstalten mit Einschluß der Seewarte in Hamburg.

4. Das Reichspostamt[1]). Es zerfällt in 3 Abtheilungen, für die Angelegenheiten der Post, der Telegraphen, und die gemeinsamen gesetzlichen und Verwaltungs-Angelegenheiten. Von ihm ressortiren die Oberpostdirektionen und die den letzteren unterstellten Post- und Telegraphenämter und die Reichsdruckerei[2]).

5. Das Reichsjustizamt[3]). Ihm liegt die Vorbereitung und Ausarbeitung der die Rechtspflege betreffenden Gesetzentwürfe und die Beaufsichtigung der Ausführung der Reichsjustizgesetze in den Einzelstaaten ob. Von ihm ressortirt das Reichsgericht und die Reichsanwaltschaft[4]).

6. Das Reichsschatzamt[5]) ist die oberste Behörde der Finanzverwaltung. Von ihm ressortiren die Reichshauptkasse, die Verwaltung des Kriegsschatzes, der Reichsschulden, ferner das Zoll- und Steuerrechnungs-Bureau und die Reichszollbevollmächtigten und Stationskontroleure, sowie die Reichsrayonkommission.

7. Das Reichseisenbahnamt[6]); es hat die Aufgabe, die in den Art. 41—47 der R.V. dem Reiche zugeschriebenen Befugnisse hinsichtlich des Eisenbahnwesens zu handhaben.

8. Das Reichsamt für die Verwaltung der Reichseisenbahnen[7]).

9. Die Reichsbank-Behörden[8]). Die Leitung der Reichsbank wird unter dem Reichskanzler von dem Reichsbank-Directorium ausgeübt. Von ihm ressortiren die Zweigniederlassungen der Reichsbank. Die Aufsicht über die Reichsbank wird gehandhabt vom Bank-Kuratorium; dasselbe besteht aus dem Reichskanzler als Vorsitzenden und 4 Mitgliedern, von denen eines der Kaiser, die drei anderen der Bundesrath wählt. Es ist keine ständig arbeitende Behörde, sondern versammelt sich vielmehr nur vierteljährlich einmal zur Entgegennahme und Erörterung der Berichte über den Zustand und die Geschäftslage der Bank. Den Beamten der Reichsbank sind die Rechte und Pflichten der Reichsbeamten beigelegt[9]), obgleich sie streng genommen nicht Beamte des Reichsfiskus, sondern einer vom Reich verschiedenen privatrechtlichen Person sind, auch Gehaltzahlungen und andere Diensteinkünfte, Pensionen und Unterstützungen für die Hinterbliebenen nicht von der Reichskasse, sondern von der Reichsbank getragen werden.

V. **Selbstständige Reichs-Finanzbehörden.** 1. Die Reichsschulden-Verwaltung. Dieselbe ist mit der Preußischen Hauptverwaltung der Staatsschulden verbunden, jedoch mit der Maßgabe, daß die obere Leitung dem Reichskanzler zusteht[10]). Auf die amtliche Thätigkeit und staatsrechtliche Stellung der Reichsschulden-Verwaltung findet das Preußische Gesetz vom 24. Febr. 1850 Anwendung, dessen § 6 bestimmt, daß diese Behörde für eine Reihe der wichtigsten, ihr obliegenden Geschäfte „unbedingt verantwortlich" ist, in den übrigen Beziehungen dagegen den Anordnungen des Finanzministers Folge zu leisten hat.

2. Die Verwaltung des Reichs-Invalidenfonds[11]). Der Vor-

---

1) Die Benennung beruht auf dem Erl. v. 23. Febr. 1880 R.G.Bl. S. 25.
2) Bekanntm. v. 29. Juli 1879 (Centralbl. des D. R. S. 493).
3) Reichshaushalts-Etatgesetz v. 23. Dezemb. 1876 (Ausgaben-Etat Kap. 8a.) R.G.Bl. S. 244.
4) Bis zur Errichtung des Ministeriums f. Els.-Lothringen in Straßburg war auch die gesammte Justizverwaltung des Reichslands ihm unterstellt.
5) Erl. v. 14. Juli 1879. (R.G.Bl. S. 196.)
6) Ges. v. 27. Juni 1873. (R.G.Bl. S. 164.)
7) Erl. v. 27. Mai 1878. (R.G.Bl. S. 193.)
8) Bankgesetz v. 14. März 1875. (R.G.Bl. S. 177.)
9) Bankges. § 28.
10) Ges. v. 19. Juni 1868 §§ 1. 2. (B.G.Bl. S. 339.)
11) R.G. v. 23. Mai 1873 §§ 11. 12. (R.G.Bl. S. 117.)

sitzende und die Mitglieder dieser Behörde sind für die gesetzmäßige Anlage, Verrechnung und Verwaltung des Reichs-Invalidenfonds unbedingt verantwortlich. Nach gleichen Grundsätzen und Formen verwaltet diese Behörde auch den Reichs-Festungs-Baufonds [1]) und den Fonds zur Errichtung des Reichstagsgebäudes [2]).

3. Die Reichsschuldenkommission [3]) ist eine Nachbildung der Preußischen Staatsschuldenkommission; sie besteht aus 3 Mitgliedern des Bundesrathes, 3 Mitgliedern des Reichstages und aus dem Chefpräsidenten des Rechnungshofes. Sie führt ihren Namen aber nicht ganz mit Recht, denn ihr liegt nicht nur die Aufsicht über die Reichsschuldenverwaltung und über die An- und Ausfertigung, Einziehung und Vernichtung der Reichsbanknoten und Reichskassenscheine ob, sondern auch über die Verwaltung des aktiven Finanzvermögens des Reichs, des Kriegsschatzes, Invalidenfonds, Festungsbaufonds und Reichstagsgebäude-Baufonds.

4. Der Rechnungshof [4]). Demselben liegt die Prüfung der dem Reichstage vorzulegenden allgemeinen Rechnungen ob; er ist mit der Preußischen Ober-Rechnungskammer vereinigt, aber lediglich für die Zwecke der Reichsverwaltung bestimmt und hält seine Sitzungen getrennt von denjenigen der Preußischen Ober-Rechnungskammer. An der Spitze desselben steht ein Direktor, der dienstlich dem Präsidenten der Ober-Rechnungskammer unterstellt ist. Der Rechnungshof hat eine ebenso unabhängige Stellung wie ein oberster Gerichtshof.

VI. **Richterliche Reichsbehörden.** 1. Ordentliche streitige Gerichtsbarkeit. Das Reich übt dieselbe aus durch das Reichsgericht in Leipzig [5]), dessen Zuständigkeit im Gerichtsverf.-Ges. § 135. 136 und in einer Anzahl von speziellen Gesetzesbestimmungen normirt ist. Es ist an die Stelle des durch das Bundesgesetz vom 12. Juni 1869 (B.G.Bl. S. 201) errichteten Reichs-Oberhandelsgerichts getreten. Es zerfällt in Civil- und Strafsenate, deren Anzahl der Reichskanzler bestimmt. Bei dem Reichsgericht besteht eine Staatsanwaltschaft, deren Verrichtungen durch einen Oberreichsanwalt und einen oder mehrere Reichsanwälte ausgeübt werden; dieselben sind nicht richterliche Beamte und stehen unter der Aufsicht und Leitung des Reichskanzlers [6]).

2. Besondere streitige Gerichtsbarkeit. Auf diesem Gebiete hat das Reich folgende Behörden:

a) Die Konsulargerichte [7]) in denjenigen Ländern, in welchen die Gerichtsbarkeit des Reiches durch Herkommen oder durch Staatsvertrag gestattet ist, nämlich in China, Siam, Japan, Persien und Türkei mit Bulgarien.

b) Die Marine-Strafgerichte üben die Gerichtsbarkeit nach Vorschrift der Preußischen Militair-Strafprozeß-Ordnung aus; die niedere Gerichtsbarkeit steht den Kommandanten der in Dienst gestellten Schiffe zu, die höhere Gerichtsbarkeit den Stationschefs, welchen Marine-Auditeure beigegeben sind. Das oberste Militärgericht in Marinejustizsachen ist mit dem Preußischen General-Auditoriat verbunden; es führt die Bezeichnung „General-Auditoriat der Kaiserl. Marine [8])".

3. Disciplinar-Gerichtsbarkeit.

a) Die Disciplinarkammern [9]). Das Reichsgebiet (außer Bayern) ist in

---

1) Ges. v. 30. Mai 1873 Art. III. (R.G.Bl. S. 123.)
2) Ges. v. 8. Juli 1873 § 1 Abs. 2. (R.G.Bl. S. 217.)
3) Ges. v. 19. Juni 1868. (B.G.Bl. S. 339.)
4) Ges. v. 4. Juli 1868 (B.G.Bl. S. 433) und R.G. v. 11. Febr. 1875. (R.G.Bl. S. 61.)
5) Gerichtsverf.-Ges. §§ 125 ff. R.G. v. 11. April 1877. (R.G.Bl. S. 415.)
6) Gerichtsverf.-Ges. § 143. 148.
7) R.G. über die Konsulargerichtsbarkeit v. 10. Juli 1879. (R.G.Bl. S. 197.)
8) Erl. v. 23. Mai 1876. (R.G.Bl. S. 165.)
9) Reichsbeamtenges. § 87 ff.

30 Bezirke getheilt [1]), für welche Disciplinarkammern gebildet sind; sie bestehen aus 7 Mitgliedern, von denen der Präsident und wenigstens 3 andere Mitglieder in richterlicher Stellung in einem Bundesstaate sein müssen. Zuständig ist diejenige Kammer, in deren Bezirk der angeschuldigte Reichsbeamte zur Zeit der Einleitung des förmlichen Disciplinarverfahrens seinen dienstlichen Wohnsitz hat.

Hinsichtlich der Militärbeamten, welche ausschließlich unter Militärbefehlshabern stehen, treten an die Stelle der Disciplinarkammern die Disciplinarkommissionen [2]); solche werden gebildet für jedes Armeekorps und für jede der beiden Flottenstationen. Jede derselben besteht aus einem Obersten (Kapitain zur See) als Vorsitzenden, und 6 Mitgliedern, von denen 3 zu den Offizieren, 3 zu den oberen Militär- bez. Marine-Beamten gehören.

b) Der Disciplinarhof [3]) entscheidet in zweiter und letzter Instanz in allen Disciplinar-Prozessen, welche in erster Instanz vor die Disciplinar-Kammern oder die Disciplinarkommissionen gehören. Er tritt im Falle des Bedürfnisses am Sitze des Reichsgerichts zusammen; er besteht aus 11 Mitgliedern, von denen wenigstens vier zu den Bevollmächtigten zum Bundesrath, der Präsident und wenigstens fünf zu den Mitgliedern des Reichsgerichts gehören.

c) Ueber die Mitglieder des Reichsgerichts, des Rechnungshofes, des Reichsamtes für das Heimathwesen wird die Disciplinargerichtsbarkeit ausschließlich von dem Plenum der betreffenden Behörden, über die Marine-Auditeure von dem General-Auditoriat der Marine ausgeübt.

4. Verwaltungs-Gerichtsbarkeit. Auf diesem Gebiete sind einige Specialgerichte mit eng umgrenzter Kompetenz errichtet, nämlich

a) Das Reichsamt für das Heimathwesen [4]) ist eine ständige kollegiale Behörde in Berlin, welche aus einem Vorsitzenden und mindestens 4 Mitgliedern besteht. Es entscheidet in letzter Instanz in Streitigkeiten zwischen verschiedenen Armenverbänden über die öffentliche Unterstützung Hülfsbedürftiger, sofern die streitenden Armenverbände verschiedenen Bundesstaaten angehören oder sofern die Landesgesetzgebung diese Entscheidung ihm in Streitigkeiten zwischen Armenverbänden desselben Staates übertragen hat [5]). Dies ist in Preußen, Hessen, Großh. Sachsen und einigen kleinen Staaten geschehen.

b) Das verstärkte Reichs-Eisenbahn-Amt. „Wird gegen eine von dem Reichs-Eisenbahn-Amte verfügte Maßregel Gegenvorstellung erhoben auf Grund der Behauptung, daß jene Maßregel in den Gesetzen und rechtsgültigen Vorschriften nicht begründet sei, so hat das durch Zuziehung von richterlichen Beamten zu verstärkende Reichs-Eisenbahn-Amt über die Gegenvorstellung selbstständig und unter eigener Verantwortlichkeit in kollegialer Berathung und Beschlußfassung zu befinden" [6]). Zur Beschlußfassung gehört die Anwesenheit von mindestens 3 Mitgliedern des Reichseisenbahnamts und zweier richterlicher Beamter. Die beiden richterlichen Beamten und deren Stellvertreter werden vom Kaiser ernannt.

c) Die Reichs-Rayonkommission [7]) ist eine ständige Militärkommission, welche vom Kaiser berufen wird und in welcher alle Bundesstaaten, in deren Gebieten Festungen liegen, vertreten sind. Sie entscheidet endgültig über Rekurse gegen die Ent-

---

1) V. v. 11. Juli 1873 (R.G.Bl. S. 293) und V. v. 7. Januar 1874 (R.G.Bl. S. 3).
2) Reichsbeamtengesetz. § 121.
3) Reichsbeamtengesetz. § 87 ff. 110.
4) Bundesgesetz über den Unterstützungswohnsitz v. 6. Juni 1870 § 42 ff. (B.G.Bl. S. 368.)
5) Ges. v. 6. Juni 1870 § 41. § 52.
6) Ges. v. 27. Juni 1873 § 5 Z. 4. (R.G.Bl. S. 165.) Dazu Regulativ v. 5. Januar 1874. (Centralbl. S. 27 ff.)
7) R.G. v. 21. Dez. 1871 (R.G.Bl. S. 459) § 29 ff.

scheidungen und Anordnungen der Festungs-Kommandaturen in Rayon-Angelegenheiten und prüft die Projekte größerer Anlagen, welche in den Rayons der Festungen ausgeführt werden sollen.

d) Das Ober-Seeamt[1]) entscheidet über Beschwerden gegen die Entscheidungen der Seeämter. Es ist eine kollegiale Reichsbehörde, bestehend aus einem Vorsitzenden, welcher zum Richteramt befähigt ist, und 6 Mitgliedern, von denen wenigstens drei der Schifffahrt kundig sein müssen. Der Kaiser ernennt den Vorsitzenden und einen schifffahrtskundigen Beisitzer; für das Amt der übrigen Beisitzer bringen die Regierungen der Bundes-Seestaaten je 3 sachkundige Personen und zwar immer auf 3 Jahre in Vorschlag. Aus der Gesammtzahl der Vorgeschlagenen wählt der Vorsitzende für jeden Beschwerdefall 5 Beisitzer aus.

e) Das Patentamt in Berlin[2]). Die Mitglieder werden vom Kaiser ernannt; sie sind theils ständige, welche der Bundesrath vorschlägt, und von denen mindestens 3 die Befähigung zum Richteramt oder zum höheren Verwaltungsdienst besitzen müssen, theils nicht ständige, auf 5 Jahre ernannte, welche in einem Zweige der Technik sachverständig sein müssen. Das Patentamt entscheidet über Ertheilung, Nichtigkeitserklärung und Zurücknahme der Patente.

f) Die Kommission zur Entscheidung von Beschwerden gegen ein von der Landespolizeibehörde auf Grund des R.G. gegen die gemeingefährlichen Bestrebungen der Sozialdemokratie vom 21. Oktober 1878 (R.G.Bl. S. 351) erlassenes Verbot eines Vereins oder einer Druckschrift[3]).

§. 9. **Die Reichsbeamten**[4]). I. Beamter ist derjenige, welcher sich freiwillig dem Staate (Landesherrn) verpflichtet hat, ein Staatsamt zu übernehmen, d. h. die zu diesem Amte gehörenden Geschäfte zu verrichten. Die Führung eines Amtes ist der Zweck des Dienstvertrages, für den Begriff des Beamten ist aber nicht die wirkliche Führung eines Amtes, sondern die Verpflichtung zur Führung eines solchen wesentlich; es gibt auch Beamte zur Disposition des Dienstherrn. Eine Besoldung ist nicht wesentlich, die Verpflichtung zur Amtsführung kann auch unentgeltlich übernommen werden; ebensowenig ist es wesentlich, daß die Führung der Amtsgeschäfte berufsmäßig erfolgt, sie kann auch eine Nebenbeschäftigung bilden[5]). Ganz gleichgiltig für den Beamten-Begriff ist es, ob die Geschäfte höhere oder niedere sind, insbesondere ob mit der Amtsführung die Handhabung obrigkeitlicher Befugnisse (Hoheitsrechte) verbunden ist oder ob sie in der Verrichtung technischer Arbeiten besteht[6]). Der Beamte steht im Gegensatz zu denjenigen Personen,

---

1) R.G. v. 27. Juli 1877 §§ 27 ff. (R.G.Bl. S. 354.) Geschäftsordnung im Centralblatt 1878 S. 276. Nachtrag dazu 1879 S. 371.

2) Patentgef. v. 25 Mai 1877. (R.G.Bl. S. 501) § 13 ff. Verordn. v. 18. Juni 1877. (R.G.Bl. S. 533 fg.)

3) Vgl. §§ 26, 27 dieses Gesetzes, dessen Geltung bis zum 30. Sept. 1884 beschränkt ist. R.G. v. 31. Mai 1880 § 2. (R.G.Bl. S. 117.)

4) Gesetz betreffend die Rechtsverhältnisse der Reichsbeamten v. 31. März 1873. R.G.Bl. S. 61. Kanngießer, Recht der d. Reichsbeamten. Berlin 1874. Thudichum, Das Reichsbeamtenr. in Hirth's Annalen 1876 S. 265 ff. G. Meyer, Staatsrecht § 142 ff. Zorn, Staatsr. I. § 14.

5) Diese Merkmale wurden in der früheren Litteratur als wesentliche des Beamtenbegriffs bezeichnet; Meyer a. a. O. hält dies in der Art fest, daß er Personen, bei denen diese Merkmale zutreffen, „Beamte im vollen Sinne des Wortes" nennt; er erkennt also auch Beamte im nicht vollen Sinne an. Damit wird nur die Erkenntniß verhüllt, daß jene Merkmale keine Essentialia, sondern höchstens Naturalia des Beamtenbegriffs sind.

6) Nur ein sehr kleiner Bruchtheil der Beamten hat die Staatsgewalt als solche, d. h. die Herrschaftsrechte auszuüben. Die zahllosen Schreiber, Kalkulatoren, Registratoren, Revisoren, Rendanten, die nicht minder zahllosen Beamten, welche naturwissenschaftliche, historische, artistische, bautechnische, statistische und andere Arbeiten machen, die Lehrer aller Ordnungen u. s. w. haben zwar im Gegensatz zu den freien Gewerbetreibenden „amtliche" oder „staatsdienstliche" Verrichtungen,

welche amtliche Verrichtungen kraft einer gesetzlichen Verpflichtung versehen, wie Geschworene, Schöffen, Wahlvorstände, Mitglieder von Einschätzungskommissionen u. s. w.; seine Verpflichtung beruht auf freiwilliger Uebernahme. Er steht andererseits im Gegensatz zu denjenigen Personen, welche durch einen privatrechtlichen Vertrag sich dem Fiskus zu Arbeitsleistungen verpflichtet haben. Die letzteren stehen dem Fiskus gleichberechtigt gegenüber, der Beamte dagegen unterwirft sich einer Dienstgewalt, der Staatsdienst-Vertrag ist ein Geschäft des öffentlichen Rechts, er begründet potenzirte Unterthanen-Pflichten.

Nach dem entwickelten Begriff unterscheiden sich Reichsbeamte von Landesbeamten einfach dadurch, daß die ersteren in einem Dienstverhältniß zum Reich (Kaiser), die letzteren in einem Dienstverhältniß zum Einzelstaat (Landesherrn) stehen; und es findet dies äußerlich seinen Ausdruck darin, daß die ersteren vom Kaiser (R.V. Art. 18) oder im Namen und Auftrag desselben von einer Reichsbehörde, die letzteren vom Landesherrn oder im Namen und Auftrag desselben von einer Landesbehörde angestellt werden. Das R.G. vom 31. März 1873 aber ist anwendbar nicht nur auf die vom Kaiser angestellten Beamten, sondern auch auf diejenigen Landesbeamten, welche nach Vorschrift der R.V. den Anordnungen des Kaisers Folge zu leisten verpflichtet sind [1]), d. h. die Post- und Telegraphenbeamten (außer in Bayern und Württemberg) und die Militärbeamten (außer in Bayern). Diese Landesbeamten werden daher als „mittelbare Reichsbeamte" bezeichnet [2]). Auf Personen des Soldatenstandes findet das Reichsgesetz vom 31. März 1873 keine Anwendung [3]).

II. Die Anstellung eines Beamten ist wohl zu unterscheiden von der Uebertragung eines bestimmten Amtes an einen Beamten; sie begründet lediglich die Verpflichtung zur Uebernahme eines entsprechenden Amtes und andererseits die Berechtigung des Landesherrn, den in den Staatsdienst Aufgenommenen zur Wahrnehmung eines gewissen Amtes zu verwenden; so wie auch die Entziehung eines konkreten Amtes durchaus zu unterscheiden ist von der Beendigung des Dienstverhältnisses [4]). Die vertragsmäßige Dienstpflicht verhält sich zur wirklichen Amtsführung wie die gesetzliche

---

aber keine „obrigkeitlichen." Dem von Zorn a. a. O. aufgestellten Satz, daß alle vom Beamten geleisteten technischen Dienste „begrifflich obrigkeitliche" sind, kann ich keinen vernünftigen Sinn abgewinnen. Es ist an sich schon eine Unklarheit der Begriffe, von „obrigkeitlichen Diensten" zu reden; es giebt nur obrigkeitliche Herrschaft und ihr entsprechende Unterthanen-Dienste; mit dem Dienste des Beamten kann aber zugleich die Handhabung der dem Dienstherrn zustehenden obrigkeitlichen Rechte (durch Delegation) verbunden sein. „Herrschen" über freie Personen ist zwar die für den Staat spezifische, keinem andern Rechtssubjekt zukommende Thätigkeit, aber sie ist nicht die alleinige, ausschließliche Staatsthätigkeit; auch für die sehr ausgedehnte Thätigkeit, bei welcher der Staat von seinen Herrscherrechten keinen Gebrauch macht, bedarf er der Dienste von Beamten.

1) R.G. § 1.

2) Vgl. das Urtheil des Reichsgerichts v. 26. Oktober 1880. Entscheidungen in Civilsachen Bd. II. S. 101 fg.

3) Ausgenommen die in den §§ 134—148 enthaltenen Bestimmungen über Defekte.

4) Auf der Vermengung dieser beiden Gesichtspunkte beruhen die zahlreichen Unklarheiten und inneren Widersprüche, an denen die meisten Darstellungen des Beamtenrechts leiden, insbesondere auch die neueste von Zorn a. a. O. So behauptet derselbe z. B., daß die Begründung des Beamtenverhältnisses nicht durch Rechtsgeschäft erfolgen könne, sondern auf »lex specialis« beruhen müsse, „da eine Uebertragung von Staatshoheitsrechten auch nur zur Ausübung Namens des Staates durch Rechtsgeschäfte principiell unmöglich ist." Ganz abgesehen von dieser angeblichen „prinzipiellen Unmöglichkeit" ist festzuhalten, daß die Aufnahme Jemandes in den Staatsdienst keine Uebertragung von Hoheitsrechten involvirt und andererseits die Uebertragung von Hoheitsrechten nicht nothwendig das Dienstverhältniß voraussetzt. Auch äußerlich unterscheiden sich beide Akte häufig sehr deutlich; z. B. der König ernennt einen Architekten zum Baurath oder einen Arzt zum Medizinalrath (Anstellung im Staatsdienst), der Minister überträgt dem so Angestellten dann die Baurath- oder Medizinalraths-Stelle bei der Regierung in X. (Verwendung im Staatsdienst.) Beide Akte können aber auch zusammenfallen.

Wehrpflicht zum aktiven Militärdienst oder wie die gesetzliche Gerichtspflicht zur effektiven Ausübung des Geschworenen- oder Schöffenamtes.

Befugt, im Namen des Reiches Beamte anzustellen, ist der Kaiser. R.V. Art. 18. Dies schließt aber nicht aus, daß nicht der Bundesrath ein Vorschlagsrecht haben oder wegen der Anstellung gewisser Beamten vorher gehört werden muß. Der Kaiser ist wie bei allen Regierungsgeschäften hierbei an die Beobachtung der Reichsgesetze gebunden; er kann daher den Anstellungsvertrag nicht unter willkürlichen Bedingungen abschließen. Die Form, in welcher der Anstellungs-Vertrag geschlossen wird, ist nach § 4 des Reichsgesetzes die Ausfertigung einer Anstellungs-Urkunde (Bestallung). Dadurch ist der mündliche Abschluß des Rechtsgeschäftes ausgeschlossen. Die Mitglieder der höheren Reichsbehörden, sowie diejenigen Reichsbeamten, welche nach ihrer dienstlichen Stellung denselben vorgehen oder gleichstehen, und die Konsuln erhalten eine kaiserliche Bestallung; dagegen werden die Anstellungs-Urkunden der übrigen Reichsbeamten im Namen des Kaisers vom Reichskanzler oder von den durch denselben dazu ermächtigten Behörden ertheilt [1]). Die Ausstellung einer schriftlichen Erklärung (Reverses) des Beamten über seinen Eintritt in den Reichsdienst findet nicht statt; der Vertrag wird vielmehr abgeschlossen durch die vorbehaltslose Annahme der Anstellungs-Urkunde Seitens des Beamten.

Die Ableistung eines Dienst-Eides ist zur Perfektion des Anstellungs-Vertrages nicht erforderlich, wohl aber zur Uebernahme eines Reichsamtes [2]). Zur Bestellung einer Kaution, d. h. eines Faustpfandes, sind nur diejenigen Beamten verbunden, welchen die Verwaltung einer dem Reiche gehörigen Kasse oder Magazins oder die Aufbewahrung von Geld oder geldwerthen Gegenständen obliegt [3]).

III. Die Pflichten und Beschränkungen der Reichsbeamten.

1. Jeder Reichsbeamte hat die Verpflichtung, das ihm übertragene Amt der Verfassung und den Gesetzen entsprechend gewissenhaft wahrzunehmen [4]). Von der Vornahme einzelner amtlicher Geschäfte kann der Beamte auf seinen Antrag von der vorgesetzten Dienstbehörde dispensirt werden; zum zeitweisen Verlassen des Amtes bedarf der Beamte eines Urlaubs, ausgenommen, um in den Reichstag einzutreten [5]). Die Vorschriften über den Urlaub der Reichsbeamten und deren Stellvertretung werden vom Kaiser erlassen [6]).

2. Der Reichsbeamte ist zur Treue und zum Gehorsam verpflichtet. In der Pflicht zur Treue ist die Verpflichtung zur Amtsverschwiegenheit enthalten [7]). Die Gehorsamspflicht ist aber beschränkt auf gesetzmäßige Dienstbefehle der vorgesetzten Behörde. Die Prüfung der Gesetzmäßigkeit muß von jedem Beamten, der eine Amtshandlung verrichten soll, vorgenommen werden; sie beschränkt sich aber auf die formelle Rechtmäßigkeit der ihm ertheilten Vorschriften, insbesondere darauf, ob die befehlende Behörde kompetent ist, den Befehl zu erlassen, ob der beauftragte Beamte kompetent ist, die befohlene Handlung vorzunehmen, und ob der Befehl in der vorschriftsmäßigen Form ertheilt worden ist.

3. Jeder Reichsbeamte hat die Verpflichtung, durch sein Verhalten in und außer dem Amte der Achtung, die sein Beruf erfordert, sich würdig zu zeigen [8]).

---

1) V. v. 23. Nov. 1874. R.G.Bl. S. 135.
2) R.G. § 3. Ueber die Eidesformel der unmittelb. Reichsbeamten vgl. V. v. 29. Juni 1871 (R.G.Bl. S. 303), hinsichtlich der mittelbaren Reichsbeamten R.V. Art. 50.
3) R.G. v. 2. Juni 1869. B.G.Bl. S. 161 ff. Dazu eine große Anzahl von Spezial-Verordnungen, welche gemäß § 3 des Gesetzes vom Kaiser im Einvernehmen mit dem Bundesrath zu erlassen sind und im Reichs-Gesetzblatt verkündigt werden.
4) R.G. § 10.
5) R.V. Art. 21 Abs. 1. Die Stellvertretungskosten fallen der Reichskasse zur Last. Reichsbeamtengesetz § 14 Abs. Ebenso in Krankheitsfällen.
6) R.G. § 14. V. v. 2. Nov. 1874 (R.G.Bl. S. 129).
7) R.G. § 11. 12.
8) R.G. § 10.

4. Jeder Reichsbeamte bedarf zur Annahme von Geschenken oder Belohnungen in Bezug auf sein Amt der Genehmigung der obersten Reichsbehörde [1]). Die unmittelbaren Reichsbeamten dürfen Titel, Ehrenzeichen, Geschenke, Gehaltsbezüge oder Remunerationen von andern Regenten oder Regierungen nur mit Genehmigung des Kaisers annehmen [2]). Mit Ausnahme der Wahl-Konsuln und der einstweilen in den Ruhestand versetzten Beamten darf kein Reichsbeamter ohne vorgängige Genehmigung der obersten Reichsbehörde ein Nebenamt oder eine mit fortlaufender Remuneration verbundene Nebenbeschäftigung übernehmen oder ein Gewerbe betreiben. Dieselbe Genehmigung ist zu dem Eintritt eines Reichsbeamten in den Vorstand oder Aufsichtsrath einer jeden auf Erwerb gerichteten Gesellschaft erforderlich; sie darf jedoch nicht ertheilt werden, sofern die Stelle mittelbar oder unmittelbar mit einer Remuneration verbunden ist. Die ertheilte Genehmigung ist jederzeit widerruflich [3]).

IV. Die Rechtsfolgen der Pflichtverletzung. Die Verletzung der den Beamten obliegenden Pflichten kann Rechtsfolgen dreifacher Art herbeiführen, nämlich strafrechtliche, privatrechtliche und staatsrechtliche (disciplinarische). Die 3 Arten schließen sich einander nicht gegenseitig aus, sondern sie können gleichzeitig neben einander eintreten, wofern in dem pflichtwidrigen Verhalten des Beamten die Voraussetzungen für alle 3 Arten enthalten sind.

1. Strafrechtliche Folgen zieht die Pflichtverletzung eines Beamten nur dann nach sich, wenn sie den Thatbestand eines in einem Strafgesetz normirten Delictes bildet. Die strafbaren Verletzungen der Amtspflicht zerfallen in zwei Klassen: uneigentliche Amtsdelicte, d. s. Handlungen, welche an sich und allgemein strafbar sind, aber mit einer größeren Strafe bedroht sind, falls ein Beamter sie verübt, und eigentliche Amtsdelicte, d. h. Handlungen, welche nur dann strafbar sind, wenn ein Beamter sie verübt, oder welche thatsächlich nur von Beamten verübt werden können [4]).

2. Die privatrechtlichen Folgen bestehen in der Verbindlichkeit zum Schadensersatz; sie setzen voraus einerseits, daß die Pflichtverletzung des Beamten eine Vermögensbeschädigung eines Andern herbeigeführt hat, und andererseits, daß das pflichtwidrige Verhalten des Beamten ein solches gewesen ist, welches nach Maßgabe des Privatrechts eine Schadensersatzpflicht begründet. Beschädigt und deshalb berechtigt zum Ersatz-Anspruch kann sowohl der Fiskus als ein Dritter sein. Im Allgemeinen kommen die Regeln des Privatrechts zur Anwendung; besondere Vorschriften bestehen nur für den Ersatz von Defekten, d. h. für den Fall, daß der thatsächliche Bestand einer Kasse oder eines Magazins geringer ist als der rechnungsmäßige Sollbestand [5]).

3. Die disciplinarischen Folgen beruhen auf der Dienstherrlichkeit, auf dem Gewaltverhältniß zwischen Staat und Staatsdiener, sie sind also ihrem Rechtsgrunde nach staatsrechtlicher, nicht strafrechtlicher Natur. Das Recht zum disciplinarischen Einschreiten wirkt als Zwang gegen den Beamten zur Erfüllung seiner Dienstpflicht. Mit dem Strafrecht hat die Disciplinargewalt nur das gemein, daß die Geldstrafe auf beiden Gebieten Verwendung findet. Die meisten Schriftsteller behandeln das Diciplinarrecht als ein Special-Strafrecht für Beamte [6]); allein Strafrecht und Disciplinarrecht sind von

1) R.G. § 15 Abs. 2.
2) R.G. § 15 Abs. 1.
3) R.G. § 16. Spezielle Beschränkungen bestehen noch für Berufskonsuln, den Vorsitzenden der Verwaltung des Invalidenfonds, den Präsidenten und die Mitglieder des Rechnungshofes, für Militärbeamte (Militärges. §§ 40. 41. 43. 47), für Reichsbankbeamte.
4) Vgl. Strafgesetzb. § 331 ff. (28. Abschnitt. „Verbrechen und Vergehen im Amte.").
5) R.G. §§ 134—148.
6) Für diese Auffassung tritt auch ein Meyer in Hirth's Annalen 1876 S. 672 und Staatsrecht § 148, dem sich Zorn S. 243 anschließt, trotzdem aber die disciplinarischen Folgen als staatsrechtliche bezeichnet und den strafrechtlichen gegenüber stellt.

einander wesentlich verschieden. Es gibt kein erschöpfendes System und keine specifisch verschiedenen Arten der Disciplinarvergehen; man kann keinen Katalog derselben aufstellen, wie ein Strafgesetzbuch die Verbrechen und Vergehen mit abschließender Vollständigkeit aufzuzählen vermag; es gibt nur einziges, generelles Disciplinarvergehen, nämlich die Verletzung der Amtspflicht und nur graduell verschieden kann die Schwere der Verletzung und dem entsprechend die Größe der Disciplinarstrafe abgestuft werden. Die Disciplinargewalt kann daher neben der öffentlichen Bestrafung geltend gemacht werden ohne daß die Regel ne bis in idem dadurch verletzt wird. Die Strafmittel der Disciplin bewegen sich in dem Rahmen der durch das Dienstverhältniß begründeten Gewalt; die Verjährung der Strafverfolgung berührt sich nicht mit dem Disciplinarzwang zur Pflichterfüllung. Endlich ist die Ausübung des Disciplinarzwanges ein Recht, keine juristische Pflicht des Staates [1]). Die Disciplinarstrafen sind entweder Ordnungsstrafen, nämlich Warnung, Verweis und Geldstrafe bis zum Betrage des einmonatlichen Diensteinkommens (bei unbesoldeten Beamten bis zu 90 Mark), oder Entfernung aus dem Amte und zwar Strafversetzung oder Dienstentlassung. Aus der juristischen Natur der Disciplinargewalt ergibt sich, daß dieselbe mit der Lösung des Dienstverhältnisses ihr Ende findet und daß demnach die Einstellung des Disciplinarverfahrens erfolgen muß, wenn der Angeschuldigte seine Entlassung aus dem Reichsdienste mit Verzicht auf Titel, Gehalt und Pensionsanspruch nachsucht. Ordnungsstrafen werden von den vorgesetzten Dienstbehörden durch Verfügung festgesetzt [2]), Entfernung aus dem Amte kann nur nach einem kontradiktorischen Verfahren durch ein Erkenntniß der entscheidenden Disciplinarbehörden ausgesprochen werden [3]). Der Kaiser hat das Recht, die von den Disciplinarbehörden verhängten Strafen zu erlassen oder zu mildern [4]).

Auf die Mitglieder des Reichsgerichts, des Rechnungshofes, des Reichsamts für das Heimathswesen und auf richterliche Militär- und Marine-Justizbeamte finden die Vorschriften des Reichsbeamten-Gesetzes über Disciplinarbestrafung keine Anwendung [5]).

V. Die Rechte der Reichsbeamten. Der Beamte hat kein Recht auf das Amt oder auf die mit dem Amt verbundene Gewalt und auf die Ausübung obrigkeitlicher Befugnisse. Die obrigkeitlichen Rechte, welche der Beamte handhabt, sind nicht seine Rechte, sondern Rechte des Staates; er ist lediglich das Instrument, vermittelst dessen der Staat dieselben ausübt. Dagegen hat der Beamte folgende Rechte:

1. das Recht auf Schutz in Ausübung seiner Amtsthätigkeit. Dieser Schutz wird gewährt durch die Bestimmung des Strafgesetzbuchs über gewaltsamen Widerstand gegen Beamte und über gewaltsame Nöthigung eines Beamten zur Vornahme und Unterlassung einer Amtshandlung [6]).

2. Anspruch auf Ersatz der Auslagen und Verwendungen; dahin gehören Pauschsummen für Bureaubedürfnisse, Repräsentationsgelder, ferner Tagegelder, Fuhrkosten und Umzugskosten [7]), endlich in gewissen Fällen Funktionszulagen und Lokalzulagen.

1) Im Gegensatz hierzu ist die Disciplinar-Strafordnung für das Heer, beziehungsw. f. die Marine, ein wirkliches Militärstrafgesetzbuch, das für die leichteren Fälle die Ergänzung des eigentlichen v. 20. Juni 1872 bildet. Hier schließt auch die Bestrafung auf Grund des einen Gesetzes die Bestrafung auf Grund des anderen Gesetzes wegen desselben Thatbestandes aus.

2) Die näheren Vorschriften im R.B.G. § 80 fg.

3) R.B.G. § 84 ff.

4) R.B.G. § 118.

5) R.B.G. § 158 Abs. 1.

6) Strafges.B. § 113. 114. Vgl. auch § 196.

7) Die Höhe der Beträge, welche zur Vergütung dieser Kosten zu entrichten sind, wird durch eine im Einvernehmen mit dem Bundesrathe zu erlassende Verordnung des Kaisers geregelt. R.B.G. § 18. Vgl. V. v. 21. Juni 1875 (R.G.Bl. S. 249) ergänzt und abgeändert durch die V. v. 19. Nov. 1879 (R.G.Bl. S. 313) und zahlreiche Spezialbestimmungen für einzelne Beamtenkategorien.

3. Anspruch auf Gehalt. Derselbe besteht zwar nicht immer und mit Nothwendigkeit, aber regelmäßig. Denn da die Beamten gewöhnlich ihre ganze Lebensthätigkeit dem Dienste widmen und neben dem Staatsdienst keinen Erwerbsberuf haben können, so übernimmt der Staat regelmäßig die Verpflichtung, sie standesmäßig zu unterhalten, und dies geschieht in der Art, daß mit dem Amt eine Rente verbunden ist. Die rechtliche Natur dieser Rente als standesgemäßer Alimentirung zeigt sich darin, daß ihre Auszahlung nicht bedingt ist durch wirkliche Leistung der Dienste, sondern auch in Krankheitsfällen, bei kürzerem Urlaub u. s. w. erfolgt, und daß sie, soweit sie zu dem nothdürftigen Unterhalt erforderlich, der Pfändung nicht unterworfen [1]) und unübertragbar ist [2]). Das Diensteinkommen der Reichsbeamten setzt sich zusammen aus einem festen Bestandtheil, der eigentlichen Besoldung, und einem nach dem dienstlichen Wohnsitz veränderlichen, dem Wohnungsgeldzuschuß [3]). Die Pflicht des Staates zur Alimentirung des Beamten hört dadurch nicht auf, daß die Regierung den Beamten nicht thatsächlich im Staatsdienst verwendet, sondern einstweilig in den Ruhestand versetzt; jedoch ermäßigt sich in diesem Falle der Betrag des Diensteinkommens; der fortgezahlte Betrag heißt das Wartegeld; dasselbe beträgt drei Viertheile des Diensteinkommens, jedoch nicht weniger als 450 M. und nicht mehr als 9000 M. jährlich [4]). Auch wenn der Beamte, nachdem er eine Dienstzeit von wenigstens 10 Jahren zurückgelegt hat, dienstunfähig wird oder wenn er bei Ausübung des Dienstes oder aus Veranlassung desselben ohne eigene Verschuldung dienstunfähig geworden ist, dauert die Pflicht des Staates zur Gewährung des Lebens-Unterhaltes fort. Der Betrag ist auch hier vermindert und heißt: Pension; sie beträgt nach vollendetem 10. Dienstjahre $^{20}/_{60}$ und steigt von da ab mit jedem weiter zurückgelegten Dienstjahre um $^{1}/_{60}$ des Diensteinkommens; der höchste Betrag aber ist $^{3}/_{4}$ dieses Einkommens [5]). Endlich erstreckt sich die Pflicht des Reiches zum Unterhalte seiner Beamten theilweise auch auf die Hinterbliebenen, d. h. die Wittwen und die ehelichen Nachkommen; dieselben erhalten für ein Vierteljahr (Gnadenquartal) noch die volle Besoldung, resp. das Wartegeld des Beamten, und falls er bei seinem Tode pensionirt war, die Pension noch für den auf den Sterbemonat folgenden Monat [6]). Außerdem werden den Wittwen und ehelichen Nachkommen der Reichsbeamten der Civilverwaltung aus der Reichskasse Wittwen- und Waisengelder gezahlt und dafür von den Beamten jährlich 3 Procent des pensionsfähigen Diensteinkommens, des Wartegeldes oder der Pension zur Reichskasse erhoben [7]).

Ueber vermögensrechtliche Ansprüche der Reichsbeamten und ihrer Hinterbliebenen aus ihrem Dienstverhältniß findet der Rechtsweg statt; die Beschreitung desselben ist erst zulässig, wenn die oberste Reichsbehörde die Anerkennung der Ansprüche versagt und die Klage muß binnen einer Präclusivfrist von 6 Monaten nach der Mittheilung dieser Entscheidung der obersten Reichsbehörde angestellt werden [8]). Zuständig sind die Landgerichte

1) Civilproz.Ordn. 749. Vgl. auch 715 Ziff. 7.
2) R.B.G. § 6 Abs. 1.
3) Vgl. darüber das R.G. v. 30. Juni 1873. (R.G.Bl. S. 166). Wenn der Beamte eine Dienstwohnung hat, so darf der Miethwerth derselben behufs Veranlagung einer Miethsteuer nicht höher als mit 15 Procent des baaren Gehalts, mit Ausschluß von Repräsentationsgeldern, bemessen werden. R.G. v. 31. Mai 1881. (R.G.Bl. S. 99.)
4) R.B.G. § 26 ff. Ges. v. 30. Juni 1873 § 8.
5) R.B.G. §§ 34 ff. Für die Mitglieder des Reichsgerichts bestehen specielle Vorschriften. Gerichtsverf.-Ges. § 130.
6) R.B.G. §§ 7. 8. 9. 31. 69.
7) Die näheren Bestimmungen darüber enthält das R.G. v. 20. April 1881 (R.G.Bl.) S. 85 ff.), und die dazu ergangene V. v. 8. Juni 1881. (R.G.Bl. S. 117.) Ferner Ausführungsbestimmungen v. 17. Mai, 30. Mai, 25. Juni 1881 im Centralbl. d. D. R. 1881 S. 183. 232. 251. Vgl. über das Gesetz Thudichum in Hirth's Annalen 1881 S. 551 ff.
8) R.B.G. § 149 fg.

ohne Rücksicht auf den Werth des Streitgegenstandes [1]); in letzter Instanz entscheidet das Reichsgericht [2]).

VI. Versetzung, Stellung zur Disposition, Suspension der Reichsbeamten. Das Beamtenverhältniß besteht nicht darin, daß der Beamte ein bestimmtes Amt versieht, sondern daß er der Regierung gegenüber verpflichtet ist, sich zur Wahrnehmung gewisser Amtsgeschäfte verwenden zu lassen. So lange diese Pflicht fortdauert, besteht daher auch das Staatsdienerverhältniß fort, und es wird dadurch nicht beseitigt, daß der Beamte in einer anderen Dienststelle wie bisher Verwendung findet oder die Regierung auf seine thatsächliche Dienstleistung verzichtet. Die Regierung ist in der Geltendmachung dieses Rechts allerdings gesetzlich beschränkt; diese Schranken beruhen aber nicht auf dem entgegenstehenden Recht des Beamten oder der juristischen Natur des Beamtenverhältnisses, sondern auf politischen und insbesondere auf finanziellen Gründen. Im Einzelnen sind folgende Fälle zu unterscheiden:

1. Versetzung in ein anderes Amt. Jeder Reichsbeamte muß sich die Versetzung in ein anderes Amt gefallen lassen, wenn dasselbe von nicht geringerem Range und etatsmäßigem Diensteinkommen ist. Die Regierung ist berechtigt, die Versetzung zu verfügen, wenn es das dienstliche Bedürfniß erfordert, worüber sie allein zu entscheiden hat [3]).

2. Einstweilige Versetzung in den Ruhestand (Stellung zur Disposition). Die Reichsregierung ist befugt, jeden Reichsbeamten einstweilig in den Ruhestand zu versetzen, wenn das von ihm verwaltete Amt in Folge einer Umbildung der Reichsbehörden aufhört [4]). Außerdem können jederzeit durch kaiserliche Verfügung gewisse, in den Reichsgesetzen aufgeführte Beamte zur Disposition gestellt werden, weil bei ihnen eine fortdauernde Uebereinstimmung in principiellen Ansichten mit der leitenden Autorität nothwendig ist [5]). Die zur Disposition gestellten Beamten haben alle Rechte und Pflichten der Beamten, nur ist einerseits ihr Diensteinkommen beschränkt auf das gesetzliche Wartegeld und andererseits ihre Pflicht zur Amtsführung suspendirt. Sie bleiben aber verpflichtet, ein ihrer Berufsbildung entsprechendes Reichsamt unter denselben Voraussetzungen zu übernehmen, unter denen ein im aktiven Dienst stehender Reichsbeamter die Versetzung in ein anderes Amt sich gefallen lassen muß, widrigenfalls sie des Wartegeldes verlustig sind [6]).

3. Vorläufige Dienstenthebung (Suspension). Dieselbe tritt kraft des Gesetzes ein, wenn im gerichtlichen Strafverfahren die Verhaftung des Reichsbeamten beschlossen worden ist oder wenn ein noch nicht rechtskräftiges gerichtliches Urtheil gegen ihn erlassen ist, welches den Verlust des Amtes kraft Gesetzes nach sich zieht, oder wenn im Disciplinarverfahren eine noch nicht rechtskräftige Entscheidung ergangen ist, welche auf Dienstentlassung lautet [7]). Durch Verfügung der obersten Reichsbehörde kann die Suspension eines Beamten erfolgen, wenn gegen ihn ein Straf- oder Disciplinarverfahren eingeleitet worden ist [8]). Bei Gefahr im Verzuge kann einem Beamten auch von seinem Vorgesetzten die Ausübung der Amtsverrichtungen vorläufig untersagt werden. Die Sus-

1) Gerichtsverf.-Ges. § 70 Ziff. 1.
2) R.B.G. § 152. Civilproz.-Ord. 509 Ziff. 2.
3) R.B.G. § 23. Ausgenommen sind die Mitglieder des Reichsgerichts, des Reichsamts f. d. Heimathwesen, des Rechnungshofes und die richterlichen Militärbeamten, welche nicht ohne ihre Zustimmung in ein anderes Amt versetzt werden können.
4) R.B.G. § 24.
5) Diese Beamten sind aufgezählt im R.B.G. § 25; ferner der Vorsitzende des Reichs.Eisenb. Amts (Ges. v. 27. Juni 1873, § 2 Abs. 2.), der Oberreichsanwalt und die Reichsanwälte. Gerichtsverf.-Ges. § 150.
6) R.B.G. § 28.
7) R.B.G. § 125. 126.
8) R.B.G. § 127.

pension hat zur Folge, daß ein Theil des Gehaltes, gewöhnlich die Hälfte, innebehalten wird [1]). Die Suspension vom Amte hört auf entweder mit der Entfernung des Beamten aus dem Amte oder mit dem Wieder-Eintritt desselben in die Amtsgeschäfte.

VII. Die Beendigung des Dienstverhältnisses kann entweder in der Art erfolgen, daß alle Rechte des Beamten völlig aufhören, oder in der Art, daß Titel, Rang und Anspruch auf Pension fortdauern.

1. Ohne Anspruch auf Pension und Amtstitel wird das Dienstverhältniß beendigt:

a. Auf Antrag des Beamten, sobald derselbe seine Entlassung fordert. Dieselbe kann ihm nicht verweigert werden. Die Entlassung der unmittelbaren Reichsbeamten verfügt der Kaiser, beziehentl. die von ihm dazu ermächtigte Reichsbehörde; die der mittelbaren Reichsbeamten der Landesherr, der sie angestellt hat.

b. Die Regierung hat regelmäßig nicht das Recht, das Verhältniß nach Belieben aufzulösen; die Aufnahme Jemandes in den Staatsdienst erfolgt auf Lebenszeit, soweit nicht bei der Anstellung das Recht des Widerrufs oder der Kündigung ausdrücklich vorbehalten wird [2]). Die Regierung kann nur gegen einen pflichtwidrig handelnden Beamten das Disciplinarverfahren einleiten, welches zu einem auf Dienstentlassung lautenden Urtheil führen kann.

c. Von Rechtswegen hört das Dienstverhältniß auf durch ein rechtskräftiges richterliches Erkenntniß, wenn durch dasselbe der Beamte zu einer Zuchthausstrafe oder zum Verlust der bürgerlichen Ehrenrechte oder der Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Aemter oder zum Verlust der von ihm bekleideten öffentlichen Aemter verurtheilt wird.

2. Mit Anspruch auf Pension und Amtstitel, sogen. Versetzung in den Ruhestand.

a. Auf Antrag des Beamten. Erforderlich ist der Nachweis der Dienstunfähigkeit, und falls der Beamte noch nicht eine Dienstzeit von wenigstens 10 Jahren zurückgelegt hat, der fernere Nachweis, daß die Dienstunfähigkeit in Folge einer Dienstbeschädigung eingetreten ist. Ueber das Verlangen des Beamten entscheidet mit Ausschluß des Rechtsweges die oberste Reichsbehörde [3]). Ohne Nachweis der Dienstunfähigkeit kann jederzeit die Entlassung gefordert werden vom Reichskanzler, dem Staatssekretär des Reichsamts des Innern, dem Chef der Admiralität und dem Staatssekretär des Auswärtigen Amtes. Sie haben einen Pensionsanspruch, wenn sie mindestens 2 Jahre das betreffende Amt bekleidet haben [4]).

b. Von Seiten der Reichsregierung kann, abgesehen von den eben erwähnten Beamten, die jederzeit entlassen werden können, ein Reichsbeamter wider seinen Willen nur dann pensionirt werden, wenn er durch ein körperliches oder geistiges Gebrechen zur Erfüllung seiner Amtspflichten dauernd unfähig ist [5]). Erhebt der Beamte Widerspruch, so findet ein verwaltungsgerichtliches Verfahren mit Ausschluß des Rechtsweges statt. Die Entscheidung erfolgt in Betreff derjenigen Beamten, welche eine Kaiserliche Bestallung erhalten haben, vom Kaiser im Einvernehmen mit dem Bundesrathe; in Betreff der übrigen Beamten von der obersten Reichsbehörde, gegen deren Entscheidung dem Beamten der Rekurs an den Bundesrath zusteht [6]).

1) R.B.G. § 128. 129.
2) R.B.G. § 2.
3) R.B.G. §§ 34 ff.
4) R.B.G. § 35.
5) R.B.G. § 61.
6) R.B.G. § 64 ff. Für die im § 158 dieses Gesetzes aufgeführten Reichsbeamten bestehen spezielle Vorschriften.

Fünfter Abschnitt.

Die Funktionen des Reiches.

§ 10. **Die Gesetzgebung** [1]). I. Gesetz im materiellen Sinne bedeutet die rechtsverbindliche Anordnung eines Rechtssatzes. 1. Den Gegensatz dazu bildet in einer Beziehung das Gewohnheitsrecht, welches zwar Rechtssätze enthält, deren Geltung aber nicht auf einer Anordnung, also einem Willensact, sondern auf dem Bewußtsein von der Rechtsverbindlichkeit einer thatsächlich bestehenden Uebung beruht. Den Gegensatz in der anderen Richtung bildet das Rechtsgeschäft, welches zwar ein Willensact, eine rechtswirksame Anordnung ist, aber nicht Rechtssätze zum Inhalt hat, sondern subjektive Rechte und Pflichten [2]). Wesentlich für den Begriff des Gesetzes ist, daß dasselbe einen Rechtssatz aufstellt d. h. eine Regel, kraft welcher an die Verwirklichung eines Thatbestandes sich Rechtswirkungen anknüpfen; aber nicht, daß dieser Rechtssatz eine allgemeine Regel enthält, welche auf viele oder auch nur auf eine unbestimmte Anzahl von Fällen anwendbar ist. Zwar liegt es in der Natur des Rechts, daß dasselbe gewöhnlich solche Regeln bildet, welche in allen Fällen Anwendung finden sollen, in denen ein bestimmter Thatbestand gegeben ist, und da das Gesetz eine Rechtsquelle ist, so hat es gewöhnlich, dieser Natur des Rechts entsprechend, einen allgemeinen Rechtssatz zum Inhalt. Allein dies ist eben nur ein Naturale, nicht ein Essentiale des Gesetzes-Begriffes.

---

1) Aus der neuesten Litteratur sind hervorzuheben Rud. Gneist, Gesetz und Budget. Berlin 1879. — Hänel, Studien II. (1880) S. 36 ff., 62 ff. — v. Martitz, Ueber den constitut. Begriff des Gesetzes nach deutsch. Staatsrecht. Tübingen 1880. (Zeitschr. f. die ges. Staatswissensch. Bd. 36 Heft 2). — G. Meyer, Der Begriff des Gesetzes u. s. w. in Grünhut's Zeitschr. f. d. Privat- und öffentl. Recht Bd. VIII. S. 1 ff. (1881.) — Rob. Hermanson, Om Lagstiftningen. Helsingsfors 1881. — H. Rosin, Das Polizeiverordnungsrecht in Preußen. Breslau 1882 S. 1 ff. — Ferner Meyer, Staatsrecht § 155 ff. — Zorn, Staatsr. I. S. 99 ff. — Schulze, Deutsches Staatsr. I. S. 515 ff. und Gareis in diesem Handb. I. S. 176 ff. 116 ff. —

2) Das Wort „Gesetz" bedeutet streng genommen die Erscheinungsform des vom Staate angeordneten Rechtes; es wird aber auch gebraucht, um den in dem Gesetz enthaltenen „Rechtssatz" zu bezeichnen, also eine Regel, sowie man von den „Gesetzen" der Logik, der Physik, der Technik u. s. w. spricht. In diesem Sinne wird das Wort z. B. verwendet, wenn man leges generales und speciales, permissivae und prohibitivae, cogentes und dispositivae, perfectae und imperfectae u. s. w. unterscheidet, wenn man von gesetzl. Befugnissen, Voraussetzungen, Rechtsfolgen, und dgl. spricht. Hier wird der Gegensatz gegen das Gewohnheitsrecht nicht betont, sondern das dem Gesetz und Gewohnheitsrecht gemeinschaftliche Begriffsmoment, daß sie eine Rechtsregel enthalten, ausschließlich in das Auge gefaßt. Daraus erklärt es sich, daß man dann soweit gehen kann, den Ausdruck „Gesetz" ganz gleichbedeutend mit „Rechtsnorm" zu verwenden, so daß er auch das Gewohnheitsrecht mit umfaßt, indem die gesetzliche Erscheinungsform des Rechts bei den staatlichen Zuständen der Gegenwart die gewohnheitsrechtliche an Wichtigkeit so sehr überragt, daß man die letztere außer Acht lassen und die Spezies (Gesetzesrecht) für das Genus (Rechtsnorm) setzen kann. In diesem Sinne erklären die Einführungsgesetze zur Strafproz.-O. § 7, zur Civilproz.-Ordn. § 12, z. Konk.-Ordn. § 2 „Gesetz" bedeute „jede Rechtsnorm." Vgl. auch das Einf.-Ges. z. Handelsgesetzb. § 3. B. Ziff. 1.

Mit dem Begriff des Gesetzes ist es völlig vereinbar, daß dasselbe einen Rechtssatz aufstellt, der nur auf einen einzigen Thatbestand anwendbar ist d. h. daß es aus einem Thatbestand, der nur ein einziges Mal sich realisiren, sich nicht wiederholen kann, eine Kategorie für sich bildet. Alsdann erschöpft sich die Tragweite der abstracten Regel in ihrer Anwendung auf den einen concreten Fall.

Aus diesem Grunde ist die begriffliche Unterscheidung zwischen dem Spezialgesetz und demjenigen Individualgebot, das unter den Begriff des Rechtsgeschäfts, des Verwaltungsaktes, fällt, schwierig. In der juristischen Literatur, namentlich der des Civilrechts, ist die Meinung, daß zum Wesen des Gesetzes eine allgemeine Regel gehöre und nur die leges generales „eigentliche" Gesetze seien, sehr verbreitet. Die wissenschaftliche Jurisprudenz kann freilich nur aus den leges generales Rechtsregeln entnehmen; für sie sind die Spezialgesetze ein steriles und unfruchtbares Material. Denn das jus singulare ist nach Paulus Ausdruck contra tenorem rationis propter aliquam utilitatem auctoritate constituentium introductum. Mit Recht sagt Julianus: In his, quae contra rationem juris constituta sunt, non possumus sequi regulam juris, und mit anderen Worten Celsus: Ex his, quae forte uno aliquo casu accidere possunt, jura non constituuntur und: ad ea potius debet aptari jus, quae et frequenter et facile, quam quae perraro eveniunt. (Dig. I. 3.) Allein diese Aussprüche wollen nicht sagen, daß das jus singulare kein jus und die lex specialis keine lex sei, sondern nur, daß die darin enthaltene Vorschrift nicht verallgemeinert, nicht auf andere analoge Thatbestände ausgedehnt werden dürfe; »nec ad exemplum trahuntur« (Ulpian) oder, wie Paulus sagt: »quod contra rationem juris receptum est, non est producendum ad consequentias.« Zum Begriffe des Gesetzes aber gehört die „Allgemeinheit der Regel" nicht. G. Meyer (bei Grünhut VIII. S. 15 fg.) und Schulze, Deutsch. Staatsr. I. S. 517 halten an diesem Erforderniß fest, während Zorn I. S. 107 und v. Martitz S. 35 den Inhalt des Gesetzes überhaupt für indifferent hinsichtlich des Begriffes ansehen und nur die Gesetzesform für allein maßgebend erachten. Daß die Form des Erlasses für den Begriff des Gesetzes in dem hier erörterten Sinne nicht wesentlich ist, wird bald näher ausgeführt werden.

Sehr beachtenswerth für die Lösung des in Frage stehenden Problems sind die Erörterungen von Rosin, das Polizeiverordnungsrecht in Preußen. Breslau 1882. Der Letztere sagt S. 5: „Die Ursache dieses wissenschaftlichen Gegensatzes ist, wie ich meine, in einer Verwechslung des Begriffes der „Allgemeinheit" mit dem der „Einheit" zu finden. Das Gesetz zieht als Rechtsregel unter die von ihm aufgestellte Normirung begrifflich nothwendig eine Einheit von Fällen." — „Es kann ein einzelner, in der Welt der Thatsachen real zur Erscheinung gelangter oder noch gelangender Thatbestand Gegenstand der gesetzlichen Normirung sein, wenn diese Normirung nur für ihn als für eine eigene Einheit erfolgt." Er unterscheidet demgemäß, im Anschluß an Jhering, Zweck im Recht I. S. 327 ff., den concreten Fall, welcher eine einzelne Erscheinungsform einer abstracten, ihn mit umfassenden Einheit ist, von dem individuellen Fall oder Thatbestand, welcher als Fall-Einheit eine besondere rechtliche Normirung empfängt. Vgl. auch die eingehenden Untersuchungen von Hermanson S. 75 fg.; sowie Stobbe Deutsch. Privatr. (2. Aufl. 1882) I. S. 123. Beispiele für Gesetze im materiellen Sinne für einen individuellen Fall bietet die Reichsgesetzgebung in erheblicher Zahl; hierhin gehören das Ges. v. 21. Juli 1870 (B.G.Bl. S. 498) über die Verlängerung der Legislatur-Periode des am 31. Aug. 1867 gewählten Reichstages; das Ges. v. 24. Dez. 1874 (R.G.Bl. S. 194) über die geschäftl. Behandlung der Entwürfe der Justizgesetze; die jährlich ergehenden Gesetze über die Kontrole der Staatsrechnungen; ferner das Gesetz v. 6. März 1878 (R.G.Bl. S. 5) über die Präclusion der Darlehenskassenscheine, sowie das Ges. v. 30. Mai 1879 (R.G.Bl. S. 194) betreffend die vorläufige Einführung von Aenderungen des Zolltarifs.

2. Das Gesetz ist die Anordnung einer Rechtsregel; es ist demnach nicht genügend, daß lediglich ein Rechtssatz formulirt wird, sondern er muß für verpflichtend erklärt werden. Der im Gesetz zu Tage tretende Wille ist stets ein Befehl, daß der in dem Gesetz enthaltene Rechtssatz befolgt werden soll. Lex est quod populus jubet atque constituit (Gajus I. § 3). In jedem Gesetz ist deshalb ein doppelter Bestandtheil zu unterscheiden, die in dem Gesetze formulirte Rechtsregel und die Ausstattung derselben mit rechtsverbindlicher Kraft, oder der Gesetzes-Inhalt und der Gesetzes-Befehl. Das wesentlich staatsrechtliche Moment bei der Gesetzgebung ist nicht in der Schaffung eines Rechtssatzes, sondern in der Sanction eines Rechtssatzes, in der Ausstattung eines Rechtssatzes mit verbindlicher Kraft zu erblicken [1]). Nicht als ob die Schaffung oder For-

1) Unter einem „Rechtssatz" wird hier selbstverständlich ein Satz gemeint, dessen Inhalt sich auf das Recht bezieht; sowie man auch von einem Gesetzentwurf oder einem juristischen Lehr-

mulirung des Gesetzesinhaltes nicht auch eine staatliche Angelegenheit, ja eine besonders wichtige Aufgabe des Staates wäre; auch die Findung der zu sanctionirenden Rechtsregel ist ein Theil der Gesetzgebungsarbeit; allein das spezifische Wirken der Staatsgewalt, das Herrschen, kömmt nicht in der Herstellung des Gesetzes-Inhaltes, sondern uur in der Sanction des Gesetzes zur Geltung. Dies zeigt sich nach zwei Richtungen. Es ist nicht nothwendig, daß der Gesetzgeber den Gesetzesinhalt erfindet; er kann ihm seinem ganzen Inhalt nach durch einen völkerrechtlichen Vertrag, durch eine mit der Ausarbeitung beauftragte oder freiwillig in Thätigkeit getretene Kommission, durch eine Resolution irgend einer Versammlung u. s. w. gegeben sein; er kann den „Rechtsgedanken" aus dem Gewohnheitsrecht, aus dem Recht eines anderen Staates, aus der Wissenschaft u. s. w. entnehmen. Dagegen die Ertheilung des Gesetzesbefehles ist nothwendig eine That des Staates, denn sie ist eine Aeußerung der Staatsgewalt. Es kann zweitens die Feststellung dessen, was Gesetz werden soll, einem andern Organ obliegen, als demjenigen, welchem die Sanction zukömmt. Dies ist insbesondere in der konstitutionellen Monarchie der Fall. Der Monarch als der alleinige Träger der ungetheilten und untheilbaren Staatsgewalt ist allein im Stande, den staatlichen Befehl zu ertheilen. Den Inhalt des Gesetzes aber zu bestimmen, steht ihm nicht ausschließlich zu; die Volksvertretung hat vielmehr mit der Regierung den Inhalt zu vereinbaren. Der Wortlaut der anzuordnenden Rechtsregeln ist bereits vor dem Erlaß des Gesetzes auf dem im Verfassungsrecht vorgezeichneten Wege fixirt; der Souverain kann an demselben Nichts ändern, er hat nur darüber die Freiheit der Willensentschließung, ob er den Befehl ertheilen will, daß dieser Wortlaut Gesetz werde. Die Sanction allein ist demnach Gesetzgebung im staatsrechtlichen Sinne des Wortes und das Recht zur staatlichen Gesetzgebung in dieser Bedeutung ist ebenso untheilbar wie die Souveränetät, deren Ausfluß und Bethätigung es ist. Die Frage nach dem Subjekt der gesetzgebenden Gewalt ist identisch mit der Frage nach dem Träger der Staatsgewalt.

Gegen die Unterscheidung von Gesetzesbefehl und Gesetzesinhalt erklärt sich Gierke in Grünhut's Zeitschr. VI. S. 229. „Der Gesetzesbefehl, sagt er, läßt sich nicht in formalistischer (?) Weise von der Feststellung des Rechtssatzes losreißen, denn was ihn zum Gesetzesbefehl macht, ist lediglich die Natur seines Inhalts als Rechtssatz, aus der er sich ohne Weiteres ergibt; und der Rechtssatz hinwiederum enthält von vornherein den Gesetzesbefehl als nothwendiges Moment, da man nicht wollen kann, daß etwas Recht sei, ohne zugleich zu wollen, daß es bindende Kraft habe." Ganz übereinstimmend Schulze, Deutsches Staatsr. I. S. 527. Hier wird mit dem Doppelsinn des Wortes „Rechtssatz" gespielt, das sowohl einen Satz des wirklichen Rechts als einen Satz von juristischem Inhalt bezeichnet. Der Gesetzentwurf in seiner definitiven Fassung und das Gesetz haben einen völlig identischen Inhalt; dennoch hat derselbe Satz vor der Sanction keine Autorität, wol aber nach derselben; mithin ist es nicht „lediglich die Natur seines Inhalts als Rechtssatz, aus der sich der Gesetzesbefehl ohne Weiteres ergiebt", sondern es ist erforderlich, daß etwas Weiteres hinzukommt, daß dem „Rechtssatz" verbindliche Kraft ertheilt wird, daß der Satz von blos rechtlichem Inhalt zum Satz des positiven Rechts umgewandelt wird. Nur darf man die Unterscheidung zwischen der Feststellung des Gesetzes-Inhaltes und der Sanction nicht in der Art mißverstehen, daß man diese beiden Erfordernisse gänzlich auseinanderreißt und isolirt. Beide bilden nothwendige Bestandtheile des Gesetzgebungsgeschäftes. Ein Beschluß der Volksvertretung über einen Gesetzentwurf ist wesentlich verschieden von einer Resolution eines Juristentages u. dgl., indem er zu dem Zweck erfolgt, daß der gebilligte Satz der positiven Rechtsordnung eingefügt werden soll und indem er eine staatsrechtliche Vorbedingung für die Sanction desselben realisirt. —

Binding in der Krit. Vierteljahresschr. N. F. II. S. 550 ff. sucht dagegen auszuführen, daß die „Rechtswillens-Erklärung", welche den „Rechtsgedanken" zum „Rechtssatz" wandelt,

---

buch u. s. w. sagt, es enthalte „Rechtssätze". Wenn man von der Ausstattung eines Rechtssatzes mit verbindlicher Kraft spricht, so ist wol das Mißverständniß, daß unter Rechtssatz ein bereits mit verbindlicher Kraft ausgestatteter Satz zu verstehen sei, ausgeschlossen. Ich halte daher die Polemik von Binding in der Krit. Vierteljahresschr. N. F. II. S. 549 für nicht begründet und insbesondere die von ihm an Stelle der Unterscheidung von Gesetzes-Inhalt und Gesetzes-Befehl gegebene Unterscheidung zwischen „Rechtsgedanken- und Rechtswillens-Erklärung" weder für „genauer" noch für verständlicher.

überhaupt kein „Befehl" sei. Abgesehen von dem ganz unerheblichen und leicht zu beseitigenden Einwande, daß der Zeitpunkt, in welchem das Gesetz in Kraft treten soll, hinausgeschoben oder noch unbestimmt gelassen werden kann, stützt Binding seinen Widerspruch lediglich darauf, daß er dem Wort Befehl eine zu enge Bedeutung beilegt. Indem das Gesetz die Gränzen der Machtsphäre und der Handlungsfreiheit der ihm unterworfenen Personen feststellt, enthält es eine rechtlich verpflichtende Bindung ihres Thuns und Lassens. Sehr gut sind in dieser Beziehung die Ausführungen von Hermanson, Om Lagstiftningen S 53 ff., der im Gegensatz zu den Verwaltungs- und richterlichen Befehlen das Gesetz als „die abstracte Erklärung eines verpflichtenden Willens" definirt. Für die Unterscheidung zwischen Gesetzesbefehl und Feststellung des Gesetzesinhaltes in dem von mir entwickelten Sinne erklären sich Zorn Staatsr. I. S. 109 ff. Bareis, Allgem. Staatsr. S. 60. 78.

3. Da das Gesetz ein Willensakt ist, bedarf dasselbe einer Erklärung. Die Form, in welcher die Erklärung erfolgen muß, läßt sich aus dem Begriff des Gesetzes nicht ableiten, sondern bestimmt sich nach den positiven Vorschriften, welche darüber bestehen; sie hat den Zweck, den Gesetzeswillen in authentischer Gestalt erkennbar zu machen. Gegenwärtig bedient man sich hierzu der Schrift; die Form der Gesetzeserklärung ist sonach die der öffentlichen Urkunde. Wesentlich für dieselbe ist, daß sich aus ihr in formell unzweifelhafter (authentischer) Art das Vorhandensein des Gesetzgebungs-Befehls und sein Inhalt ergiebt. Durch die Beurkundung des Gesetzes wird dasselbe sinnlich wahrnehmbar und dadurch juristisch erst existent. Diese Beurkundung darf aber nur erfolgen, wenn das Vorhandensein der Voraussetzungen, welche das positive Recht für den Erlaß eines Gesetzes aufstellt, konstatirt wird. Die Ausfertigung eines Gesetzes enthält daher nicht nur die authentische Beurkundung seines Wortlautes, sondern zugleich eine formelle Feststellung, daß die verfassungsmäßigen Vorbedingungen des Gesetzgebungswillens erfüllt sind. Hierdurch erlangt die Ausfertigung eine weittragende staatsrechtliche Bedeutung. (Siehe unten.)

4. Endlich ergiebt sich aus dem Begriff des Gesetzes die Nothwendigkeit seiner Verkündigung. Das Gesetz ist nicht an bestimmte einzelne Personen gerichtet; es enthält einen Rechtssatz; es verlangt Befolgung oder Berücksichtigung von Allen, welche an der Rechtsordnung Theil nehmen oder zur Handhabung und Aufrechterhaltung derselben berufen sind. Daraus ergiebt sich, daß das Gesetz gemeinkundig gemacht werden muß. Nicht jede Veröffentlichung des Gesetzes aber ist Verkündigung desselben im staatsrechtlichen Sinne. Die Verkündigung ist ein Willesakt des Gesetzgebers und kann deshalb nur ausgehen von dem Gesetzgeber oder von demjenigen, den er dazu beauftragt hat; sie ist ein obrigkeitlicher Akt, ein Bestandtheil des Gesetzgebungs-Vorgangs. Es muß zugleich eine rechtliche Gewähr dafür geboten sein, daß der veröffentlichte Wortlaut des Gesetzes vollständig und genau ist und daß er in der That Gesetz geworden ist; die Verkündigung muß daher eine Amtshandlung sein, die nur derjenige wirksam vornehmen kann, der dazu kompetent ist, und für welche derselbe, wie für alle Amtshandlungen, verantwortlich ist.

Die Unterscheidung zwischen Ausfertigung und Verkündigung ist angegriffen worden von G. Meyer in Hirth's Annalen 1878 S. 372 ff., und von Gierke a. a. S. 230 (mit demselben übereinstimmend Schulze Deutsches Staatsr. I. 527), welche in der Ausfertigung (die man in Frankreich zeitweise Promulgation genannt hat), einen „integrirenden Bestandtheil der Verkündigung" erblicken. Die Ausfertigung aber ist ein Akt, der sich der öffentlichen Wahrnehmung gänzlich entzieht und der auch nicht darauf gerichtet ist, das Gesetz gemeinkundig zu machen, sondern den Erlaß und den Wortlaut desselben urkundlich festzustellen. So wenig die Ausfertigung eines gerichtlichen Urteils oder eines notariellen Rechtsgeschäfts oder der Bestallung eines Beamten u. s. w. ein Bestandtheil der Verkündigung ist, ebensowenig ist dies bei einem Gesetz der Fall. Auch kann sich nicht hinter der Ausfertigung „ein Stück Sanction" (!) verbergen, wie Gierke sagt, wol aber können Sanction und Ausfertigung uno actu erfolgen und deßhalb faktisch zusammen fallen. Vgl. mein Reichsstaatsr. II. S. 12. 17. Mit der hier vertretenen Ansicht stimmt überein Zorn I. S. 114 fg.

II. **Der Weg der Reichsgesetzgebung.** Den vorhergehenden Erörterungen zu Folge gehören zu dem gültigen Zustandekommen eines Gesetzes vier Erfordernisse: die Feststellung des Gesetzes-Inhaltes (Gesetzentwurfs), die Sanction, die Ausfertigung und die Verkündigung. Hinsichtlich derselben enthält die Reichsverf. folgende Vorschriften..

1. Die Feststellung des Gesetzes-Inhaltes erfolgt durch übereinstimmende Mehrheitsbeschlüsse des Bundesrathes und des Reichstages. Ein Gesetz kann zahlreiche und wichtige Vorstufen durchgemacht haben, ehe es Gegenstand einer Beschlußfassung im Bundesrathe oder Reichstage wird; aber diese Vorstufen sind nicht durch Rechtssätze geregelt. Es ist in den thatsächlichen Verhältnissen begründet, daß die Vorarbeiten für Gesetzentwürfe, die Formulirung des Inhaltes und die Aufstellung von Motiven in der Mehrzahl der Fälle von den dem Reichskanzler unterstellten obersten Reichsbehörden und unter seiner Leitung und Aufsicht vorgenommen werden. Aber es giebt keinen Rechtssatz, der dies anordnet; staatsrechtlich ist es gleichgültig, welche Schicksale ein Gesetzentwurf gehabt hat, bevor er an den Bundesrath oder Reichstag gelangt. Der staatsrechtlich normirte Weg der Reichsgesetzgebung fängt erst an, wenn sich entweder der Bundesrath oder der Reichstag mit dem Entwurf befaßt. Bundesrath und Reichstag sind einander vollkommen gleichgestellt. Keine der beiden Körperschaften ist auf ein Veto beschränkt oder genöthigt, einen Gesetzesvorschlag im Ganzen anzunehmen oder zu verwerfen; ebensowenig besteht eine Rangordnung hinsichtlich der Zeitfolge der Beschlußfassung. Jede der beiden Körperschaften hat das sogen. Recht der Initiative. Die letztere kann in beiden nur von einem Antrage eines Mitgliedes der betreffenden Körperschaft ihren Ausgang nehmen. Im Bundesrath ist nach Art. 7 Abs. 2 der R.V. „jedes Bundesglied befugt, Vorschläge zu machen und in Vortrag zu bringen, und das Präsidium ist verpflichtet, dieselben der Berathung zu übergeben". Im Reichstage ist die Stellung von Anträgen Seitens der Mitglieder durch die Geschäftsordnung normirt; dieselbe verlangt (§ 22), daß jeder Antrag von mindestens 15 Mitgliedern unterzeichnet sei.

Eine scheinbare Differenz zwischen dem Rechte des Bundesrathes und dem des Reichstages, Gesetze vorzuschlagen, ist dadurch begründet, daß der Art. 23 der R.V. dem Reichstage diese Befugniß „innerhalb der Kompetenz des Reiches" gestattet, während der Bundesrath an eine solche Beschränkung nicht gebunden ist. Da aber auch die Veränderung der Kompetenz des Reiches selbst nach Art. 78 der R.V. dem Reiche zusteht, also „innerhalb der Kompetenz des Reiches" liegt, so ist es dem Reichstage unbenommen, eine Erweiterung dieser Kompetenz vorzuschlagen. Vgl. Hänel Studien I. S. 156 ff. 160. 256. Eine praktische Bedeutung kommt der in Rede stehenden einschränkenden Klausel aber in keinem Falle zu. Denn Gesetzes-Vorschläge des Reichstages kann der Bundesrath ohnedies nach seinem Belieben verwerfen, auch wenn sie innerhalb der Reichskompetenz sich halten; stimmt er denselben aber zu und werden sie auf verfassungsmäßigem Wege zum Gesetz erhoben, so wird die Gültigkeit desselben dadurch nicht beeinträchtigt, daß der Vorschlag vom Reichstage ausgegangen ist, da eben die Uebereinstimmung von Bundesrath und Reichstag genügt, um auf Grund derselben ein Gesetz zu sanctioniren.

Wenn eine der beiden Körperschaften einen Gesetzesvorschlag beschlossen hat, so ist derselbe der andern zu übermitteln. Geht der Vorschlag vom Bundesrath aus, so wird die Vorlage „nach Maßgabe der Beschlüsse des Bundesrathes im Namen des Kaisers an den Reichstag gebracht". R.V. Art. 16. Der Reichskanzler als der einzige Reichsminister hat die Vorlage einzubringen; er thut dies nicht als Vorsitzender des Bundesrathes, sondern als Beamter des Kaisers, demgemäß nicht im Auftrage des Bundesrathes oder im Namen der verbündeten Regierungen, sondern im Auftrage und im Namen des Kaisers. Ob er für die Einbringung jeder einzelnen Vorlage einer speziellen kaiserlichen Ermächtigung bedarf, ist reichsgesetzlich nicht bestimmt; scheint aber durch die ausdrückliche Hervorhebung, daß die Vorlage im Namen des Kaisers gemacht werden soll, angedeutet zu sein. Der Kaiser aber ist verfassungsmäßig verpflichtet, die Vorlage an den Reichstag nach Maßgabe der Beschlüsse des Bundesrathes zu bringen; d. h. er darf weder die Einbringung ganz unterlassen oder unnöthig verzögern, noch darf er die Vorlage anders einbringen, als der Bundesrath sie beschlossen hat, noch kann der Kaiser Gesetzentwürfe, welche der Bundesrath verworfen hat oder welche in demselben gar nicht zur Beschluß-

fassung gelangt sind, dem Reichstage vorlegen lassen [1]). Der Reichstag muß über eine Gesetzesvorlage des Bundesrathes einen materiellen Beschluß fassen, d. h. sie annehmen oder ablehnen; er darf nicht über dieselbe zur Tagesordnung übergehen [2]).

Da es nach Art. 16 der R.V. die Pflicht des Kaisers ist, die vom Bundesrath beschlossenen Gesetzesentwürfe dem Reichstage vorzulegen, so kann der Reichskanzler nicht unter Berufung auf seine „Verantwortlichkeit" sich der Erfüllung dieser Pflicht widersetzen, wenn er mit einem vom Bundesrath gefaßten Beschlusse sachlich nicht einverstanden ist. Denn die Verantwortlichkeit erstreckt sich nur darauf, daß der Beschluß vom Bundesrath verfassungs- und geschäftsordnungsmäßig gefaßt worden ist und daß die Vorlage so, wie sie der Bundesrath beschlossen hat, an den Reichstag gelangt, aber nicht auf den Inhalt derselben. Eine Verantwortlichkeit des Reichskanzlers für einen von seinem Willen unabhängigen Vorgang hat keinen Sinn; durch den Beschluß des Bundesrathes wird der Reichskanzler vielmehr von der Verantwortlichkeit für den Inhalt des Gesetzentwurfs entlastet. Praktisch würde jene Ausdehnung der angeblichen Verantwortlichkeit (gegen wen ?) lediglich die Einführung eines Veto des Reichskanzlers gegen alle ihm nicht behagenden Beschlüsse des Bundesrathes bedeuten, von dem die R.V. Nichts weiß. Ein hierher zu beziehender Vorgang erreignete sich 1880. Der Bundesrath beschloß am 3. April 1880 bei der Berathung des Gesetzentwurfs betreffend die Reichsstempelabgaben, daß Quittungen über Postanweisungen und Postvorschußsendungen steuerfrei bleiben sollten. In Folge dessen forderte der Reichskanzler seine Entlassung, „weil er einen gegen Preußen, Baiern und Sachsen gefaßten Majoritätsbeschluß weder vertreten, noch in seiner Stellung als Reichskanzler von dem Beneficium Gebrauch machen könne, welches Art. 9 der R.V. der Minorität gewährt." Das Entlassungsgesuch wurde jedoch nicht genehmigt und der Konflict dadurch vermieden, daß der Bundesrath seinen Beschluß nach den Wünschen des Reichskanzlers abänderte. Vgl. die treffliche Erörterung der Frage von Hänel Studien II S. 46 ff., mit welchem auch Hensel in Hirth's Annalen 1882 S. 14 übereinstimmt, sowie die Verhandl. des Reichstages v. 24. Febr. 1881.

Wenn der Reichstag einen Gesetzesvorschlag aufgestellt oder einen vom Bundesrath ihm vorgelegten amendirt hat, so wird derselbe durch den Präsidenten des Reichstages dem Reichskanzler übersendet [3]) und von diesem dem Bundesrathe in dessen nächster Sitzung vorgelegt [4]). Die Verhandlungen zwischen beiden Körperschaften sind so lange fortzusetzen, bis eine Einigung über den Wortlaut des Gesetzes erzielt ist.

2. Die Sanction. Der vom Bundesrath und Reichstag festgestellte Entwurf wird dadurch zum Gesetz erhoben, daß die Befolgung seiner Vorschriften angeordnet wird. Jedes Gesetz besteht demnach aus zwei verschiedenen, auch äußerlich vollkommen von einander getrennten Theilen, von denen der eine die Regeln selbst, der andere den Gesetzesbefehl, die Anordnung ihrer Befolgung, enthält. Der Gesetzesbefehl wird in den Eingangsworten dem Gesetzesinhalt vorausgesendet; die Formel lautet: „Wir .... verordnen .... was folgt." Nach dieser Formel scheint der Kaiser die Anordnung zu erlassen; bei näherer Prüfung erweist sich diese Annahme aber als unhaltbar und weder mit der Natur der Sache noch mit den Bestimmungen der Reichsverfassung vereinbar. In der Sanction der Gesetze kommt der staatliche Herrschaftswille unmittelbar zum Ausdrucke; in ihr entfaltet sich der entscheidende und freie Wille, ob etwas Gesetz werden soll oder nicht. Daraus folgt mit Nothwendigkeit, daß derjenige, der das Recht hat, die Sanction zu ertheilen, auch das Recht haben muß, sie zu versagen, oder wie man sich gewöhnlich ausdrückt, daß ihm das absolute Veto zustehen muß. Wer die Sanctionsformel in Folge des Willens eines Andern auf ein Gesetz schreiben muß, kraft rechtlicher Nöthigung, der ertheilt in Wahrheit die Sanction nicht, der ist nicht Träger der gesetzgebenden Gewalt, sondern jener Andere, in dessen freier Entschließung es steht, jenen Beschluß zu fassen oder nicht. Hieraus ergiebt sich, daß man dem Kaiser nur dann die Sanction der Reichsgesetze zuschreiben kann, wenn man ihm zugleich die Befugniß, die Sanction zu

1) Seydel im Jahrb. von v. Holtzendorff und Brentano III. S. 285: „Die Gesetzes- und anderweitigen Vorlagen an den Reichstag sind Vorlagen der Verbündeten, nicht des Kaisers; der letztere vermittelt nur die Uebersendung. Er kann Vorlagen an den Reichstag auf eigene Hand nicht machen."

2) Dies ist anerkannt in der Revid. Geschäfts-Ordnung des Reichstages § 53 Abs. 4.

3) Revid. Geschäftsordn. des Reichstages § 69.

4) Revid. Geschäftsordn. des Bundesrathes § 8.

verweigern, beilegt. Dies ist aber durch die Reichsverfassung ausgeschlossen. Art. 5 der R.V. stellt den Satz an die Spitze: „Die Reichsgesetzgebung wird ausgeübt durch den Bundesrath und den Reichstag", erwähnt also den Kaiser gar nicht bei der Aufzählung derjenigen Organe, durch welche die Gesetzgebung ausgeübt wird. Auch der folgende Passus, wonach die Uebereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen zu einem Reichsgesetze erforderlich und ausreichend ist, bestätigt, daß die Zustimmung des Kaisers hierzu nicht erforderlich ist. Ganz direkt ausgeschlossen wird aber das kaiserliche Placet durch den zweiten Absatz desselben Artikels, nach welchem Gesetzesvorschläge über das Militärwesen, die Kriegsmarine und die im Art. 35 bezeichneten Abgaben im Bundesrath als abgelehnt gelten, wenn sich die Stimme des Präsidiums dagegen ausspricht. Die Einräumung dieses Rechtes wäre völlig sinnlos, wenn das Präsidium bei allen Gesetzesvorschlägen ein liberum veto hätte, oder richtiger ausgedrückt, wenn es den vom Bundesrath und Reichstag beschlossenen Gesetzesentwürfen die Sanction zu ertheilen hätte. Auch bei den im Art. 5 Abs. 2 bezeichneten Gesetzen übrigens kömmt die bevorzugte Kraft der Präsidialstimme nur innerhalb des Bundesrathes zur Geltung; nicht als Placet des Kaisers neben der Zustimmung des Bundesrathes und des Reichstages. Auch Art. 17 der R.V. bestätigt dies; denn er überträgt dem Kaiser die Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze und die Ueberwachung der Ausführung derselben, also nur Funktionen, welche die Sanction des Gesetzes bereits voraussetzen.

Träger der souveränen Reichsgewalt ist die Gesammtheit der deutschen Staaten als ideelle Einheit gedacht; nur von ihr kann daher der eigentliche Gesetzgebungsakt, die Sanction der Reichsgesetze, ausgehen. In allen Fällen aber, in denen die Bundesglieder ihren Antheil an der Reichsgewalt auszuüben haben, ist der Bundesrath das dafür verfassungsmäßig bestimmte Organ, da die Mitglieder desselben die Werkzeuge sind, durch welche der Wille der Einzelstaaten erklärt wird, und da er durch seinen Beschluß den Willen der Einzelstaaten zu einem einheitlichen Gesammtwillen verbindet. Die Sanction der Reichsgesetze erfolgt demnach durch einen Beschluß des Bundesrathes[1]). Da nun der Bundesrath auch an der Feststellung des Gesetzes-Inhaltes Antheil nimmt, so kann die Zustimmung des Bundesrathes zu dem Inhalte des Gesetzentwurfs mit dem Beschluß, denselben zu sanctioniren, in einen und denselben Akt zusammenfallen. Aber nicht in allen Fällen werden die beiden Beschlüsse uno actu gefaßt. Es tritt dies deutlich zu Tage, wenn ein Gesetzesvorschlag vom Bundesrath ausgeht und vom Reichstage unverändert angenommen wird; in diesem Falle muß der Bundesrath, wenn die Vorlage aus dem Reichstage an ihn zurückgelangt, einen zweiten Beschluß fassen, welcher darauf gerichtet ist, den Gesetzentwurf dem Kaiser zur Ausfertigung und Verkündung zu unterbreiten. Dieser Beschluß enthält die Sanction des Gesetzentwurfs[2]).

Die Eingangsformel der Reichsgesetze gibt dem Vorgange, durch welchen ein Reichsgesetz zu Stande kommt, keinen völlig getreuen Ausdruck. Sie ist ganz so gefaßt, als wäre der Bundesrath eine Abtheilung der Volksvertretung und das Reich nicht ein Bundesstaat, sondern eine Monarchie mit zwei Kammern. Die erfolgte Zustimmung des Bundesrathes wird neben der des Reichstages erwähnt, als wären beide gleichartig. Den Gesetzesbefehl erläßt der Kaiser allerdings „im Namen des Reiches", aber ohne Andeutung, daß er dies auf Grund und in Ausführung des vom Bundesrathe Namens der verbündeten Regierungen gefaßten Sanctionsbeschlusses thut. Es ist dies in der Eingangsformel der Reichsgesetze hinter dem Worte „verordnen" hinzu zu denken. Uebereinstimmend Zorn I. S. 114.

1) Dies ist auch die fast einstimmige Ansicht aller Schriftsteller über das Staatsrecht des Reiches. Vgl. außer den in meinem Reichsstaatsrecht II. S. 32 Citirten jetzt auch Hänel Studien II. S. 39 ff. G. Meyer, Staatsr. S. 414. Zorn I. S. 112.

2) Hiergegen hat zwar Gierke (bei Grünhut Bd. VI. S. 230) sich erklärt, allein sowohl die klare Bestimmung des Art. 7. Ziff. 1. der R.V. als die Praxis des Bundesrathes, soweit dieselbe bekannt geworden, stehen der hier vertretenen Ansicht zur Seite, welcher auch Meyer S. 414. Zorn I. S. 113. Hänel Studien II. S. 52 sich angeschlossen haben.

Die Beschlußfassung des Bundesrathes erfolgt nach den oben S. 45 dargestellten Grundsätzen.

3. Die Ausfertigung. Das Gesetz bedarf, um rechtlich wirksam zu werden, einer sinnlich wahrnehmbaren authentischen und solennen Erklärung, einer äußeren, seine rechtmäßige Entstehung verbürgenden und bestätigenden Form. Dieselbe erhält es durch die Ausfertigung, welche Art. 17 der R.V. dem Kaiser überträgt, beziehentlich zur Pflicht macht. Ueber die Form, in welcher die Ausfertigung zu erfolgen hat, bestimmt die Reichsgesetzgebung Nichts. Aus dem Wortbegriff selbst ergiebt sich, daß die Ausfertigung die wesentlichen Bestandtheile einer Urkunde, also den vollständigen Wortlaut des Gesetzes, die eigenhändige Unterschrift des Kaisers und das Datum enthalten muß. Außerdem enthält die Urkunde einen Abdruck des kaiserlichen Siegels. Erforderlich ist ferner die Gegenzeichnung des Reichskanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt.

Die Eingangsworte der Gesetzes-Urkunde lauten: „Wir .... verordnen im Namen des Deutschen Reiches, nach erfolgter Zustimmung des Bundesrathes und des Reichstages, was folgt." Die Ausfertigung des Gesetzes enthält also die kaiserliche Versicherung, daß das Gesetz die Zustimmung des Reichstages und Bundesrathes erhalten hat, d. h. den Anforderungen der Reichsverfassung gemäß zu Stande gekommen ist. Sie setzt demnach eine Prüfung des Weges, den das Gesetzgebungswerk zurückgelegt hat, voraus. Dem Kaiser als solchem steht zwar ein Veto gegen das Reichsgesetz nicht zu; aber der Kaiser hat das Recht und die Pflicht, zu untersuchen, ob das Gesetz in verfassungsmäßiger Weise die Zustimmung des Reichstages und die Sanktion des durch den Bundesrath vertretenen Reichs-Souveräns erhalten hat. Er hat daher insbesondere zu prüfen, ob im Bundesrathe die Abstimmung nach den im Art. 7 der R.V. aufgestellten Regeln und ob die Beschlußfassung den Bestimmungen der Art. 5. 37 oder 78 der R.V. gemäß erfolgt ist; ob dem Gesetz, falls es jura singulorum berührt, der davon betroffene Bundesstaat zugestimmt hat; ob der Reichstag und Bundesrath die Gesetzesvorlage den bestehenden Vorschriften gemäß behandelt haben; ob zwischen den Beschlüssen beider Körperschaften völlige Uebereinstimmung besteht u. s. w. Wenn diese Prüfung zu einem negativen Ergebniß führt, so hat der Kaiser nicht blos das Recht, sondern die Pflicht, die Ausfertigung zu versagen, bis der Mangel gehoben ist. Auch wenn der Kaiser irrthümlich zu dieser Ansicht gelangen sollte, so gilt seine Entscheidung; denn es giebt keine höhere Instanz, welche ihn zur Ausfertigung des Gesetzes anhalten könnte. Es ist daher thatsächlich die Möglichkeit gegeben, daß der Kaiser, indem er die Ausfertigung des Gesetzes aus einem formellen Grunde versagt, ein Veto ausübt [1]). Erkennt der Kaiser an, daß das Gesetz den

1) Uebereinstimmend jetzt auch Hänel Studien II. S. 51 und Zorn I. S. 115 fg., der sich in allen Punkten an die von mir gegebene Darstellung anschließt. Auch Gierke (bei Grünhut VI. S. 230) kann nicht in Abrede stellen, daß der Kaiser berechtigt und verpflichtet ist, festzustellen, ob und worin ein übereinstimmender Beschluß von Bundesrath und Reichstag verfassungsgemäß zu Stande gekommen ist, aber er meint, daß „hierin gar keine selbstständige und besondere Befugniß liegt, die einer positiven Herleitung aus dem Worte „Ausfertigung" bedürfte, sondern eine bei der Stellung des Kaisers selbstverständliche (?) Consequenz seines Verkündigungsrechts." Art. 17 der R.V. unterscheidet nun aber einmal ausdrücklich und mit gutem Grunde die „Ausfertigung" und die „Verkündigung", die sich auch in der Praxis deutlich von einander abheben; es ist deshalb nicht einzusehen, warum diese beiden Begriffe von der Doctrin durchaus zusammengeworfen und vermengt werden sollen. G. Meyer in Hirth's Annalen 1878 S. 374 giebt zu, daß die Nebeneinanderstellung der beiden Ausdrücke im Art. 17 cit. „den Eindruck macht, als ob damit zwei verschiedene staatsrechtliche Akte bezeichnet werden sollten", setzt sich aber darüber hinweg, indem er sie für eine der „Inkorrektheiten im Ausdruck, denen wir ja leider in Reichsgesetzen nicht gerade selten begegnen," erklärt. Der Umstand, daß die Ausfertigung der Gesetze in der Literatur des Deutschen Staatsrechts bisher nicht erörtert worden ist, wozu ein praktischer Anlaß fehlte, rechtfertigt nicht den Schluß, daß sie „ein dem Deutschen Staatsrecht bisher völlig unbekanntes Rechtsinstitut gewesen sei," und die Annahme, daß das Wort „Ausfertigung" neben „Verkündigung" in ganz überflüssiger und gedankenloser Weise in den Art. 17 der R.V. gesetzt worden sei, hat wenig Wahrscheinlichkeit für sich und widerspricht anerkannten Auslegungsregeln.

Vorschriften der Reichsverfassung gemäß zu Stande gekommen ist, so ist die Ausfertigung desselben seine verfassungsmäßige Pflicht.

Hieraus ergiebt sich, welche Verantwortlichkeit der Reichskanzler durch die Gegenzeichnung der Gesetze übernimmt. Sie erstreckt sich darauf, daß der dem Kaiser zur Ausfertigung vorgelegte Text buchstäblich genau dem vom Reichstage und Bundesrathe beschlossenen Wortlaute entspricht, und daß das Gesetz in verfassungsmäßiger Weise zu Stande gekommen ist. Der Reichskanzler hat bei Prüfung dieser Frage den Kaiser zu unterstützen und ihm darüber erforderlichen Falles Vortrag zu halten; durch seine Gegenzeichnung bekundet er, daß auch er bei pflichtmäßiger Prüfung die rechtliche Ueberzeugung gewonnen habe, daß das Gesetz in Uebereinstimmung mit den Vorschriften der R.V. errichtet worden sei. Dagegen erstreckt sich die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers nicht auf den materiellen Inhalt der Gesetzes-Vorschriften, auf welche er nach erfolgter Beschlußfassung des Reichstages und Bundesrathes keinen Einfluß mehr auszuüben vermag. Wenn der Reichskanzler daher mit den Anordnungen des Gesetzes nicht einverstanden ist, jedoch anerkennen muß, daß das Gesetz verfassungsmäßig errichtet worden ist, so ist er weder verpflichtet noch berechtigt, die Ausfertigung desselben dnrch Versagung seiner Gegenzeichnung zu hindern oder zu verzögern.

Wenn der Kaiser die Ausfertigung ertheilt, so wird damit in formell unanfechtbarer und rechtswirksamer Weise konstatirt, daß das Gesetz verfassungsmäßig zu Stande gekommen ist. Damit beantwortet sich die Frage nach dem sogen. richterlichen Prüfungsrecht der Verfassungsmäßigkeit der Reichsgesetze. Der Kaiser ist zum Wächter und Hüter der Reichsverfassung gesetzt. Ihm liegt es ob, darauf zu sehen, daß bei jedem Gesetzgebungsakt des Reiches alle für die Reichsgesetzgebung geltenden Rechtssätze befolgt werden; er prüft im Interesse aller Glieder und Unterthanen des Reiches, ob das Gesetz verfassungsmäßig errichtet ist; und er giebt dem Resultat dieser Prüfung durch Ausfertigung des Gesetzes den formell rechtswirksamen Ausdruck. Wenn aber Art. 17 der R.V. den Kaiser mit dieser Funktion betraut, so kann es nicht jedem Richter und Verwaltungsbeamten zustehen, in dem einzelnen, von ihnen zu entscheidenden Falle den kaiserlichen Ausspruch einer Ueberprüfung zu unterwerfen und je nach dem Ausfalle derselben ihm einen widersprechenden entgegenzusetzen [1]).

4. Die Verkündigung der Reichsgesetze ist im Art. 17 der R.V. ebenfalls dem Kaiser übertragen. Dieser Ausdruck bedeutet an dieser Stelle nicht die Bekanntmachung selbst, welche im Art. 2 der R.V. geregelt ist, sondern den Verkündigungsbefehl. Der kaiserliche Befehl ist an den Reichskanzler gerichtet und steht mit der Ausfertigung in so untrennbarem und engem Zusammenhange, daß beide thatsächlich zusammenfallen können. Die Ausführung des Verkündigungsbefehls geschieht nach Art. 2 cit. vermittelst eines Reichsgesetzblattes. Diese Art der Verkündigung ist die einzige, welche rechtliche Wirkung hat; sie kann durch kein anderes Mittel der Bekanntmachung ersetzt werden. Das Reichsgesetzblatt enthält daher eine vollständige Sammlung aller Reichsgesetze; es giebt keine Reichsgesetze mit verbindlicher Kraft, welche nicht im Reichsgesetzblatt abgedruckt sind [2]).

Die Amtshandlung der Gesetzes-Verkündigung liegt dem Reichskanzler ob; der

1) Vgl. über diese sehr bestrittene Frage die näheren Ausführungen in meinem Reichsstaatsrecht II. S. 43—52.

2) Eine scheinbare, lediglich auf subalternen Sparsamkeitsrücksichten oder Bequemlichkeit beruhende Ausnahme hat sich in der Praxis für den Fall gebildet, daß ein Landesgesetz zum Reichsgesetz erklärt oder in einem andern Gebiete des Reichs eingeführt oder in einem Reichsgesetz in Bezug genommen wird; alsdann wird bisweilen der Wiederabdruck im Reichsgesetzblatt unterlassen und nur auf den im Gesetzblatte des Einzelstaates erfolgten Abdruck verwiesen, welcher dadurch vom Reiche für authentisch erklärt wird.

Reichskanzler ist daher von Rechts wegen der Herausgeber des Reichsgesetzblattes [1]). Daraus ergiebt sich zugleich, daß der Reichskanzler für den Inhalt des Reichsgesetzblattes verantwortlich ist, d. h. er darf kein Gesetz in demselben abdrucken, von welchem ihm nicht die kaiserliche Ausfertigung zugegangen ist, und er hat darüber zu wachen, daß der Abdruck fehlerfrei, ohne Zusätze und ohne Auslassungen erfolgt. Die Verantwortlichkeit erstreckt sich ferner darauf, daß alle vom Kaiser ausgefertigten Gesetze vollständig und rechtzeitig im Reichsgesetzblatt abgedruckt werden. Durch diese in positiver und negativer Richtung wirkende Verantwortlichkeit des Reichskanzlers für den Inhalt des Reichsgesetzblattes ist eine staatsrechtliche Garantie für die Echtheit und Richtigkeit des im Reichsgesetzblatt gelieferten Abdrucks gegeben.

Der durch die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers gesicherte Abdruck des Gesetzes im Reichsgesetzblatt hat die rechtliche Eigenschaft der Authenticität. Die Prüfung, welche den Behörden und Angehörigen des Reiches hinsichtlich der Existenz der Reichsgesetze obliegt, beschränkt sich daher darauf, daß sie sich überzeugen, daß das Reichsgesetz in dem Reichsgesetzblatt in der dem Art. 17 der R.V. entsprechenden Art und Weise abgedruckt ist. Die vorstehenden Sätze werden im Art. 2 der R.V. in einer an die Fassung des Art. 1 des Code civil anklingenden Weise ausgedrückt, indem es daselbst heißt: „Die Reichsgesetze erhalten ihre verbindliche Kraft durch ihre Verkündigung von Reichswegen, welche vermittelst eines Reichsgesetzblattes geschieht." In Wahrheit beruht die verbindliche Kraft der Reichsgesetze nicht auf der Verkündigung, sondern auf der Sanction derselben, welche die Ausfertigung und Verkündigung zur rechtlich nothwendigen Folge hat; andererseits aber erlangt ohne die Verkündigung im Reichsgesetzblatt kein Reichsgesetz verbindliche Kraft.

III. **Gesetze im formellen Sinne.** Der Weg der Gesetzgebung und die Beobachtung der für den Erlaß eines Gesetzes aufgestellten Vorschriften ist auch anwendbar auf solche staatliche Willensakte, welche nicht die Anordnung von Rechtsregeln zum Inhalte haben. Der materielle Inhalt jedes Willensentschlusses des Staates kann gerade so wie ein einzuführender Rechtssatz zwischen denjenigen Organen vereinbart werden, welchen die Feststellung des Gesetzes-Inhaltes zusteht, und es kann auf Grund dieser Vereinbarung die Sanction, Ausfertigung und Verkündigung in vollkommen gleicher Weise wie bei der Aufstellung von Rechtsregeln erfolgen. Schon vor der Einführung der konstitutionellen Verfassungsform war „der Weg der Gesetzgebung" nicht beschränkt auf die Regelung der Rechtsordnung und nicht für dieselbe charakteristisch. Diese Verfassungsform hat aber die Veranlassung gegeben, daß sich ein neuer, durch formelle Kriterien bestimmter Begriff des Gesetzes gebildet und zu großer staatsrechtlicher Bedeutung entwickelt hat. Die consequente Durchführung der Theorie von der Theilung der Gewalten hatte zur Folge, daß alle Funktionen des staatlichen Lebens, welche dem Könige allein und den von ihm ernannten Verwaltungsbeamten zustanden, zur Exekutive, und alle Funktionen, welche ein Zusammenwirken von Krone und Volksvertretung verlangten, zur Legislative gerechnet wurden. Dadurch scheiden aus dem Begriffe des Gesetzes einerseits aus alle diejenigen Anordnungen von Rechtssätzen, welche der Monarch ohne Zustimmung der Volksvertretung auf Grund einer allgemeinen in der Verfassung oder einer speziellen in einem Gesetze ihm ertheilten Ermächtigung zu erlassen befugt ist. Nicht jede rechtsverbindliche Anordnung einer Rechtsregel, also nicht jedes Gesetz im materiellen Sinne des Wortes, ist daher zugleich ein Gesetz im formellen Sinne. Im materiellen Sinne ist gesetzliches Recht gleichbedeutend mit jus scriptum; im formellen Sinne ist nur dasjenige jus scriptum Gesetzesrecht, welches unter Zustimmung der Volksvertretung entstanden ist.

1) In Uebereinstimmung hiermit bestimmt die V. v. 26. Juli 1867 § 3 (B.G.Bl. S. 24): „Die Herausgabe des Bundesgesetz-Blattes erfolgt im Büreau des Bundeskanzlers."

Andererseits aber fallen unter diesen formellen Begriff des Gesetzes alle diejenigen Willensakte des Staates, zu welchen die Zustimmung der Volksvertretung erforderlich ist, auch wenn sie keine Anordnung von Rechtssätzen enthalten. Ueberall, wo man die selbstständige Entscheidung des Monarchen oder seiner Minister ausschließen wollte, erklärte man „ein Gesetz" d. h. die Beobachtung der für die Gesetzgebung vorgeschriebenen Formen für erforderlich, weil diese Formen die Genehmigung der Volksvertretung in sich schließen. Man glaubte, indem man das Wort Gesetz auf alle unter Mitwirkung der Volksvertretung zu Stande gekommenen Willensentschlüsse des Staates, auch wenn sie keine Rechtssätze betreffen, anwendete, in der That die Volksvertretung auf die „Legislative" beschränkt und die Theorie von der Theilung der Gewalten durchgeführt zu haben. In Wahrheit aber bezeichnet das Wort „Gesetz" in diesem Sinne nicht einen Theil der in der Staatsgewalt enthaltenen Befugnisse, sondern eine Form, in welcher der staatliche Wille erklärt wird, gleichviel was der Inhalt dieses Willens ist.

Gesetz im materiellen Sinne und Gesetz im formellen Sinne verhalten sich daher zu einander nicht wie Gattung und Art, wie ein weiterer und ein ihm untergeordneter engerer Begriff; sondern es sind zwei durchaus verschiedene Begriffe, von denen jeder durch ein anderes Merkmal bestimmt wird; der eine durch den Inhalt, der andere durch die Form einer Willenserklärung. Ein Staatsgesetz im formellen Sinne ist ein Willensakt des Staates, der in einer bestimmten feierlichen Weise zu Stande gekommen und erklärt worden ist. Den gemeinsamen Ausgangspunkt für beide Begriffe, der die Verwendung desselben Ausdrucks für zwei so verschiedene Dinge erklärt, bildet der Satz, daß Anordnungen von Rechtssätzen der Regel nach nur auf dem verfassungsmäßig bestimmten Wege erfolgen dürfen, der deshalb „der Weg der Gesetzgebung" heißt.

Ueber den Gegensatz zwischen materiellen und formellen Gesetzen, vgl. meine Schrift über das Budgetrecht (Berlin 1871) S. 3 ff. und Reichsstaatsrecht II. S. 59 ff. Die Unterscheidung ist in der neuesten staatsrechtl. Literatur fast allgemein angenommen worden. Vgl. Schulze, Preuß. Staatsr. II. S. 205 ff. und Deutsch. Staatsr. I. 519. E. Meier in von Holtzendorff's Encyclop. (3. Aufl.) I. S. 882. G. Meyer, Staatsrecht § 155 S. 401 und in Grünhut's Zeitschr. Bd. VIII. S. 1 ff. Gneist, Gesetz und Budget (1879) S. 162 ff. v. Gerber, Grundzüge des Deutschen Staatsrecht 3. Aufl. (1880) S. 147. Gierke, in Grünhut's Zeitschr. VI. S. 228 M. Seydel, in Holtzendorff-Brentano's Jahrb. II. S. 425. Proebst in Hirth's Annalen 1882 S. 287 fg. Gareis in diesem Handbuch I. 1. S. 77 fg., andere Citate noch bei G. Meyer, Verwaltungsrecht S. 4 Note 5. Widerspruch haben dagegen erhoben v. Martitz in der Tübinger Zeitschr. f. die ges. Staatswissenschaft Bd. 36 Heft 2 und Zorn Staats. I. S. 108. Note 21. Nur der erstere hat bis jetzt seinen Widerspruch näher begründet. Er sucht die von mir entwickelte Theorie ad absurdum zu führen, indem er sagt: „Man muß sie durch folgende Sätze ergänzen. Unglücklicher Weise verrathen die legislatorischen Akte es niemals, ob sie sich mit der Majestät des materiellen Gesetzes bekleiden oder ob sie die bescheidenere Rolle des formellen Gesetzes zu spielen gedenken. Es ist das vielmehr eine Frage der Rechtsanwendung (!?), also insbesondere Sache der Regierungen. Unglücklicher Weise wollen diese letzteren sich noch immer nicht dazu bequemen, bei den Staatsrechtslehrern nachzufragen, ob ihnen, wenn verfassungsmäßig der Weg der Gesetzgebung zu beschreiten ist, damit die Herbeiführung einer sie bindenden Rechtsregel auferlegt wird, oder ob es sich solchenfalls für sie nur um Formalien bei einem auch an und für sich rechtsbeständigen Verwaltungsakt handelt." Dieselbe Anschauung, daß das Gesetz im materiellen Sinne etwas Höheres, Wichtigeres im Vergleich zum Gesetz im „blos" formellen Sinne sei, daß das letztere der selbständigen Bedeutung völlig entbehre, und dgl. kehrt in der v. Martitz'schen Abhandlung öfters wieder. Sie muß als irreführend zurückgewiesen werden. „Die Majestät des materiellen Gesetzes" ist eine ebenso leere Phrase wie „die bescheidenere Rolle des formellen Gesetzes." Im Gegentheil! Der Inhalt sehr zahlreicher materieller Gesetze hat durchaus Nichts Majestätisches, er betrifft oft recht untergeordnete und geringfügige Gegenstände, während die Gesetzesform, das Zusammenwirken von Regierung und Volksvertretung, die Sanctionirung des Beschlusses durch das Staatsoberhaupt, die feierliche Verkündigung, wol eher den Eindruck des Majestätischen, namentlich auf romantische Köpfe, zu machen im Stande ist. Das Eine ist nicht das maius und das Andere das minus, sondern es sind zwei ganz verschiedene Dinge. In allen Fällen, in denen ein staatlicher Willensakt irgend etwas Anderes betrifft, als die Aufhebung, Veränderung oder Neueinführung einer Rechtsregel, ist er eben kein materielles Gesetz und könnte es auch nicht werden, selbst wenn noch so viele Staatsrechtslehrer ihn dafür erklären

würden. Wenn z. B. ein Gesetz den Bau einer Festung, einer Eisenbahn oder eines Kanals, die Veranstaltung einer Industrie-Ausstellung oder einer wissenschaftlichen Expedition u. dgl. betrifft; wenn das R.G. v. 11. Juni 1870 dem Großh. Mecklenburg-Schwerin und dem Herzogthum Anhalt eine Abfindungssumme von bestimmter Höhe für den Wegfall des Elbzolles zusicherte, wenn die Reichsges. v. 31. März 1874, v. 1. Mai 1874, v. 25. Januar 1875, v. 23. Mai 1877 u. a. den Erwerb gewisser Grundstücke für den Reichsfiskus genehmigen; wenn ein Reichsgesetz konstatirt, daß die von den Einzelstaaten zu zahlenden Matrikularbeiträge für ein Etatsjahr nach den wirklichen Ergebnissen desselben sich anders berechnen, als sie im Etat für dieses Jahr veranschlagt waren und demgemäß sie anderweitig feststellt — in diesen und zahllosen anderen Gesetzen ist eine Rechtsregel nicht enthalten, weil sie eben die Rechtsordnung gar nicht betreffen. Ob sie deßhalb von geringerer „Majestät" sind als Gesetzesbestimmungen über die Schonzeit der Hasen oder die Desinfection von Eisenbahnwagen u. dgl. ist Sache des Gefühls, aber nicht des Staatsrechts. v. Martitz erhebt die Frage: „Läßt eine Gesetzesform sich denken ohne Gesetzesinhalt?" und fügt hinzu: „Eine wunderliche Frage." Die Frage ist allerdings mehr als „wunderlich;" denn auch ein formelles Gesetz muß freilich irgend einen Inhalt haben, und daß dasjenige, was ein Gesetz enthält „Gesetzesinhalt" ist, kann nicht Gegenstand einer ernsthaften Frage sein: wol aber: „Läßt eine Gesetzes form sich denken ohne Rechts inhalt?" oder besser: Kann ein Gesetz auch etwas Anderes als einen Rechtssatz enthalten? und diese Frage wird durch alle unsere Gesetzsammlungen hundertfach bejaht.

IV. **Die Wirkungen der Gesetze** beruhen theils auf der Form, theils auf dem Inhalt derselben; man hat demnach zu unterscheiden die formelle und die materielle Gesetzeskraft.

1. Die formelle Gesetzeskraft ist der Rechtssatz, daß ein in der Form des Gesetzes ergangener Willensakt des Reiches nur im Wege der Reichsgesetzgebung wieder aufgehoben oder abgeändert werden kann und seinerseits allen mit ihm im Widerspruch stehenden älteren Anordnungen derogirt. Dieser Satz gilt von allen Gesetzen, gleichviel worin ihr Inhalt besteht; auf ihm beruht die überaus große praktische Wichtigkeit des formellen Gesetzesbegriffes. Es ist ein Irrthum, anzunehmen, daß der Weg der Gesetzgebung nur in denjenigen Fällen beschritten wird, in welchen er von Rechtswegen beschritten werden muß; in zahlreichen Fällen wird der Weg der Gesetzgebung gewählt, in denen die Regierung auch im Wege der Verordnung das Ziel erreichen könnte, oder es werden in ein Gesetz Vorschriften mit aufgenommen, welche nur Ausführungsbestimmungen sind und auch durch Verordnungen, Instructionen, Verfügungen erlassen werden könnten. Die Regierung bindet sich hierdurch zwar mehr als erforderlich, aber sie sichert sich die Zustimmung der Volksvertretung, sie entlastet sich von ihrer Verantwortlichkeit, sie gewinnt für die Maßregel eine größere Festigkeit und Beständigkeit, sie entgeht den Schwierigkeiten, welche in Betreff der zur Durchführung der Maßregel erforderlichen Kosten bei Feststellung des Etats entstehen könnten [1]). Ist für irgend welchen staatlichen Willensakt die Form des Gesetzes angewendet worden, so ist hierdurch das Gebiet, auf welchem die Regierung allein ihren Willen zur Geltung bringen kann, begränzt; der im Wege des Gesetzes erklärte Wille des Staates kann nur auf demselben Wege abgeändert werden. Der Weg der Gesetzgebung ist demnach zu beschreiten nicht nur in denjenigen Fällen, in denen es sich um eine Abänderung der Rechtsordnung handelt oder in denen durch eine spezielle Verfassungsbestimmung dieser Weg vorgeschrieben ist, wie z. B. bei der Feststellung des Etats, sondern auch überall da, wo irgend ein in Gesetzesform erklärter Wille des Staates abgeändert, modifizirt, außer Geltung gesetzt werden soll [2]). Die formelle Gesetzeskraft entspricht der Wirkung, welche die Formen der Rechtsgeschäfte haben, insofern ein gerichtlich, notariell, schriftlich abgeschlossener Vertrag nur in der entsprechenden Form abgeändert oder aufgehoben werden kann; zu den materiellen, auf dem Inhalt des Geschäfts beruhenden Wirkungen hat dies keine Beziehung.

1) In der öfters citirten Abhandlung von v. Martitz findet sich S. 43 der richtige Satz: „Das Gesetz ist ein unverantwortlicher Regierungsakt." Hierin liegt ein wichtiges Motiv für die Regierung, bisweilen die Form der Gesetzgebung für Verwaltungsakte zu wählen.

2) Sehr treffend äußert sich hierüber G. Meyer bei Grünhut VIII. S. 26. Vgl. auch Schulze, Deutsches Staatsr, I. S. 520 und Gneist in v. Holtzendorff's Rechtslexik. 3. Aufl. Bd. III. S. 1064.

Mit diesem Begriff der formellen Gesetzeskraft stehen zwei sehr wichtige staatsrechtliche Erscheinungen im Zusammenhang. Zunächst nämlich kann einem Willensakt des Staates, welcher nicht im Wege der Gesetzgebung erlassen worden ist, die formelle Gesetzeskraft beigelegt werden durch die Vorschrift, daß er nur im Wege der Gesetzgebung abgeändert werden kann, wofür die Abgränzung der Reichstagswahlkreise (s. oben S. 48) und die auf Grund des § 6 Abs. 2 des Einf.Gesetzes zur Civilproz.Ord. erlassenen Verordnungen Beispiele bieten [1]), und es kann andererseits einer in Form des Gesetzes erlassenen Vorschrift die formelle Gesetzeskraft entzogen werden durch die Bestimmung, daß sie im Verordnungswege abgeändert oder aufgehoben werden kann. Es wird hierdurch der Gegensatz der formellen Gesetzeskraft von den materiellen Wirkungen einer Rechtsvorschrift sehr anschaulich. Sodann läßt die formelle Gesetzeskraft eine Abstufung oder Steigerung zu, indem die Formen, in welchen eine Anordnung abgeändert werden kann, mehr oder weniger erschwert werden können. Hierauf beruht der Unterschied zwischen einfachen und Verfassungsgesetzen, wofern für die Aufhebung der letzteren besondere, vom gewöhnlichen Wege der Gesetzgebung abweichende Regeln gelten. Die erhöhte Kraft der Verfassungsgesetze ist eine verstärkte formelle Gesetzeskraft, während die materielle Wirkung einer Vorschrift ganz unberührt davon bleibt, ob die Vorschrift in der Verfassungsurkunde oder in einem „einfachen" Gesetze enthalten ist.

Die staatsrechtliche Lehre von dem Verhältniß der Verfassungsgesetze zu einfachen Gesetzen und von der rechtlichen Bedeutung materiell verfassungswidriger Gesetze leidet an erheblichen und zahlreichen Unklarheiten, weil man den Gegensatz formeller und materieller Gesetzeskraft, der gerade für die Lösung dieses Problems von maßgebender Bedeutung ist, nicht genügend gewürdigt hat. Dies wird gerade durch die Angriffe, welche v. Martitz a. a. O. gegen diese Unterscheidung gerichtet hat, besonders klar. Er schreibt S. 54 ff. der Verfassung der „laufenden Gesetzgebung" gegenüber eine höhere Autorität zu, er findet in ihr „rechtliche Direktiven für die legislatorische Aktion des Staates;" er schreibt den letzteren die Bedeutung zu, „daß sie auch unmittelbar die Gesetzgebung ermächtigen oder anweisen, über eine gewisse Materie, nach einer gewissen Tendenz, unter Vorbehalt gewisser Punkte, auch vielleicht binnen bestimmter Frist thätig zu werden." Diese Personifikation der Verfassung und der Gesetzgebung, diese dramatische Schilderung, wie die erstere der letzteren Directiven, Ermächtigungen und Anweisungen ertheilt, hat einen staatsrechtlichen Werth, wie ich glaube, nicht [2]). v. Martitz hebt selbst an mehreren Stellen mit ungemeiner Vorsicht hervor, daß die materiellen Grundsätze der Verfassung nur „so lange sie bestehen" (!), die Gesetzgebung rechtlich beherrschen und er gibt zu, daß ein einfaches Gesetz die Verfassungsurkunde, — implicite oder explicite — abzuändern vermag. „Allerdings pflegen wir hierfür erschwerende Formen zu verlangen; aber wenn und wo solche nicht beständen, könnte es keinem Zweifel unterliegen, daß ein einfaches Gesetz auch kompetent sein müßte, selbst Verfassungsgesetze abzuändern." Wo bleibt da die „höhere Auktorität" der Verfassung, die „Bindung" der Gesetzgebung durch dieselbe? In was Anderem besteht dieselbe, als daß für die Abänderung gewisser Vorschriften besondere „Formen" angeordnet sind? Wenn v. Martitz S. 55 das Verfassungsgesetz dem einfachen Gesetz gegenüber stellt: „in der nämlichen Potenzierung wie das Gesetz der Verordnung und die königliche Verordnung jeder andern Verordnung gegenüber sich als Recht von höherer Auktorität manifestirt," so hat er in unfreiwilliger Weise selbst die Abstufungen der formellen Kraft staatlicher Befehle aufgezählt. Ebenso Zorn in der Tübinger Zeitschr. f. die ges. Staatswissensch. Bd. 36 S. 12. Die materiellen Wirkungen einer rechtsgültig erlassenen Vorschrift sind ganz dieselben, mag die letztere in der Verfassungsurkunde oder in einer Verordnnng irgend welcher Behörde enthalten sein; aber ihr Vorrang vor anderen Vorschriften, ihre derogatorische Kraft, ihre Aufhebbarkeit sind verschieden. Der Satz, welchen v. Martitz S. 58 formulirt: „Ein Gesetz vermag sich den materiellen Charakter einer Verfassungsvorschrift beizulegen" ist m. E. inhaltlos, da es einen durch feste Kriterien bestimmten, materiellen Charakter von Verfassungsvorschriften überhaupt nicht giebt; wol aber kann einer Gesetzesbestimmung die formelle Kraft einer Verfassungsvorschrift beigelegt werden,

1) Ein sehr wichtiges Beispiel auf einem anderen Rechtsgebiet ist die bekannte Preuß. Verordnung betreffend die Zusammensetzung des Herrenhauses.

2) Wenn v. Martitz S. 56 der „Relation von einfachen und Verfassungsgesetzen diejenige von Landes- und Reichsgesetzen" an die Seite stellt, so fehlt es hier an jeder Analogie. Reich und Einzelstaat sind in der That zwei verschiedene Personen, Subjecte von Hoheitsrechten, einander über- und untergeordnete Potenzen; dagegen die Verfassung und die Gesetzgebung in einem und demselben Staate sind keine verschiedenen Subjekte, die zu einander in einem Rechtsverhältniß stehen können, sondern Willensäußerungen einer und derselben Staatsgewalt.

durch die Anordnung, daß sie nur auf dem für Verfassungsänderungen vorgeschriebenen Wege abgeändert werden darf, und andererseits kann einer Verfassungsbestimmung die formelle Kraft eines einfachen Gesetzes beigelegt werden durch die Anordnung, daß sie im gewöhnlichen Wege der Gesetzgebung abgeändert werden kann, wie z. B. Art. 20 Abs. 2, 60. 68 der Reichsverfassung.

Die R.-V. Art. 78 Abs. 1 enthält die Bestimmung, daß Gesetzesvorschläge, durch welche Veränderungen der *Verfassung* erfolgen sollen, abgelehnt sind, wenn sie im Bundesrathe 14 Stimmen gegen sich haben. Daß in diesem Artikel unter Verfassung nur die Verfassungs-*Urkunde*, wie sie durch das Ges. v. 16. April 1871 festgestellt worden ist, nicht der gesammte Verfassungszustand des Reiches zu verstehen ist, unterliegt keinem Zweifel. Ebenso unzweifelhaft ist es, daß alle in gesetzlichem Wege erfolgten Veränderungen der Verfassungs-*Urkunde* ebenfalls nur geändert werden können unter Beobachtung der im Art. 78 Abs. 1 aufgestellten Regel. Eine nähere Untersuchung bedarf jedoch der Fall, wenn ein Gesetz erlassen werden soll, welches formell den Wortlaut der Verfassungs-Urkunde unverändert läßt, materiell aber eine Abänderung ihres Inhaltes bewirkt. Ein solches Gesetz kann selbstverständlich nur die Sanktion erhalten, wenn sich im Bundesrath nicht 14 Stimmen gegen dieselbe erklären, da sonst die Bestimmung des Art. 78 Abs. 1. eine völlig wirkungslose und illusorische wäre. Es ist ferner unbedenklich anzuerkennen, daß das korrekte Verfahren darin besteht, daß zunächst der Wortlaut der Verfassung entsprechend verändert und alsdann erst das beabsichtigte Specialgesetz erlassen wird, damit die Harmonie zwischen den in der Verfassung formulirten Prinzipien und den Gesetzgebungs-Akten des Reiches nicht gestört wird. Auch sind die politischen Nachtheile unverkennbar, welche die Durchlöcherung der Verfassungssätze durch gelegentliche Specialgesetze im Gefolge hat. Alles dies ist aber nicht entscheidend für die Beantwortung der Rechtsfrage, ob der Erlaß von Reichsgesetzen, welche dem Wortlaut der Verfassung widerstreiten, auch unter Erfüllung der für Verfassungsänderungen vorgeschriebenen Erfordernisse untersagt und unstatthaft ist, und ob Gesetze dieser Art, welche ohne vorhergehende verfassungsmäßig erfolgte Veränderung der Verfassungs-Urkunde erlassen worden sind, rechtlich wirkungslos seien. Diese Frage ist zu verneinen. Die Verfassung ist keine mystische Gewalt, welche über dem Staate schwebt, sondern gleich jedem andern Gesetz ein Willensakt des Staates und mithin nach dem Willen des Staates veränderlich. Es *kann* freilich gesetzlich vorgeschrieben sein, daß Aenderungen der Verf. nicht mittelbar erfolgen dürfen (d. h. durch Gesetze, welche ihren *Inhalt* modifiziren), sondern nur unmittelbar durch Gesetze, welche ihren *Wortlaut* anders fassen. Die Reichsverf. aber enthält keine derartige Vorschrift; sie verlangt im Art. 78 Abs. 1 für Verfassungsänderungen Nichts weiter, als daß sie „im Wege der Gesetzgebung erfolgen", mit dem alleinigen Zusatz, daß 14 Stimmen im Bundesrathe zur Ablehnung des Gesetzes genügen. Auch der Reichsverfassung gegenüber gilt daher der Grundsatz lex posterior derogat priori. In der Praxis ist der hier vertheidigte Grundsatz bereits in einer großen Anzahl von Fällen zur Anwendung gebracht worden.

2. Die *materiellen* Wirkungen der Reichsgesetze bestimmen sich nach dem Inhalt derselben und können daher ebenso verschieden sein wie dieser. Wenn ein Gesetz eine Rechtsvorschrift enthält (ein Gesetz im materiellen Wortsinne), so hat es diejenige Bedeutung, die eben dem Rechte überhaupt zukommt, nämlich die durch das gesellige Zusammenleben der Menschen gebotenen Schranken und Gränzen der natürlichen Handlungsfreiheit des Einzelnen zu bestimmen. Das Gesetz kann diese Handlungsfreiheit in einem gewissen Umfange anerkennen, also eine Ermächtigung oder Erlaubniß enthalten, oder es kann sie in einem gewissem Umfange aufheben, sei es durch ein Gebot oder sei es durch ein Verbot, und es kann endlich an die Verletzung dieser Anordnungen Rechtsnachtheile

knüpfen. Legis virtus haec est: imperare, vetare, permittere, punire [1]). Das Gesetz kann aber auch einen andern Inhalt als die Sanction einer Rechtsregel haben; es kann insbesondere Anordnungen für die Behörden über die Art und Weise, wie sie gewisse ihnen obliegende Geschäfte durchführen sollen, enthalten oder ihnen Anweisungen betreffs der Vornahme von Amtshandlungen ertheilen, also Verwaltungsvorschriften enthalten. Alsdann sind seine materiellen Wirkungen keine anderen als die eines Dienstbefehles. Oder das Gesetz kann eine Behörde zur Leistung gewisser Ausgaben, zum Abschluß gewisser Rechtsgeschäfte ermächtigen; dann sind seine materiellen Wirkungen identisch mit denen einer Vollmacht. Oder es kann einen Wirthschaftsplan aufstellen (Etatsgesetze) oder einen Rechtsstreit erledigen (Art. 76 Abs. 2 [2])). Sehr viele Gesetze enthalten zum Theil Rechtsvorschriften, zum Theil Verwaltungsregeln u. s. w.

3. Der Gesetzgeber kann mit dem Befehl, die im Gesetz enthaltenen Normen zu beobachten, zugleich eine Anordnung verbinden, von welchem Zeitpunkte an dieser Befehl gelten soll. Es kann auch die Bestimmung des Anfangstermins vorbehalten bleiben, sei es einem besonderen Gesetz, sei es einer Verordnung des Kaisers oder Bundesraths. Ist aber in dem Reichsgesetz der Anfangstermin seiner Geltung weder bestimmt noch die Bestimmung desselben vorbehalten, so beginnt die verbindliche Kraft des Gesetzes mit dem 14 Tage nach dem Ablauf desjenigen Tages, an welchem das betreffende Stück des Reichsgesetzblattes in Berlin ausgegeben worden ist. R.V. Art. 2 a. E. Deshalb muß auf jedem Stück des Reichsgesetzblattes der Tag angegeben sein, an welchem die Ausgabe desselben in Berlin erfolgt ist [3]), und die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers für den Inhalt des Reichsgesetzblattes erstreckt sich auch auf diesen Vermerk.

Das Motiv, aus welchem der Anfang der rechtsverbindlichen Kraft eines Reichsgesetzes um einen Zeitraum von 14 Tagen nach der Verkündigung hinausgeschoben wird, ist zweifellos darin zu suchen, daß die allgemeine Kundbarkeit des Reichsgesetzes, und zwar sowohl seines Wortlautes als der Thatsache seiner Verkündigung, ermöglicht werden soll, bevor das Gesetz in Kraft tritt. Aber man darf dieses Motiv eines Rechtssatzes nicht selbst zum Rechtssatz erheben. Gemeinkundigkeit des Gesetzes ist in keiner Beziehung eine Voraussetzung seiner Gültigkeit; die verbindliche Kraft des Gesetzes tritt vielmehr unmittelbar durch den Ablauf der 14 tägigen Frist ein, ohne alle Rücksicht darauf, ob diese Frist die Gemeinkundigkeit ermöglichte oder nicht. Daher ist es auch zulässig, den Anfang der Geltung auf den Tag der Verkündigung selbst zu bestimmen, also auf einen Zeitpunkt, an welchem das Stück des Reichsgesetzblattes noch gar nicht im ganzen Umfange des Bundesgebietes verbreitet sein kann [4]). Aus demselben Grunde ist es ohne Belang, ob das Reichsgesetzblatt in der That in allen Theilen des Bundesgebiets Verbreitung gefunden hat; die Reichsgesetze gelten auch in denjenigen Orten, in denen niemals Jemand ein Stück des Reichsgesetzblattes zu Gesicht bekommen hat. Deshalb ist es auch unerheblich, ob das Reichsgesetzblatt in einen gewissen Theil des Reichsgebietes gelangen

1) Modestinus. L. 7. Dig. de Legibus I. 3.

2) v. Martitz a. a. O. S. 14 fg. wendet sich mit besonderer Lebhaftigkeit gegen diese Sätze; seine Opposition beruht aber durchweg auf einer Vermengung der formellen und materiellen Gesetzeskraft. Wenn im Wege des Gesetzes ein zwischen zwei Parteien schwebender Rechtsstreit entschieden wird, so hat dies materiell nicht die Wirkung, daß eine neue Rechtsregel sanctionirt oder authentisch interpretirt wird, also nicht die Wirkung eines Gesetzes im materiellen Sinne, sondern es wird nach Maßgabe des geltenden Rechts ein concreter Anspruch für begründet erklärt oder als unbegründet zurückgewiesen, d. h. es tritt dieselbe Wirkung ein, wie sie jedes Urtheil hat; formell aber hat eine solche Erledigung allerdings nicht die Rechtskraft des Urtheils sondern diejenige des Gesetzes; es giebt keine prozessual. Rechtsmittel dagegen, es kann nicht nach den Regeln der Civilproz.O. zwangsweise vollstreckt werden, es kann nur im Wege der Gesetzgebung aufgehoben werden u. s. w.

3) V. v. 26. Juli 1867 § 2 (B.G.Bl. S. 24.)

4) Beispiele dafür sind sehr zahlreich. Vgl. Reichsstaatsrecht II. S. 102 Note 2.

konnte oder nicht; in einer belagerten Festung, in einem vom Feinde besetzten Landstrich, in einer durch Ueberfluthung oder andere Natur-Ereignisse unzugänglich gemachten Gegend erlangen die Gesetze des Deutschen Reiches in demselben Zeitpunkt wie im übrigen Bundesgebiet verbindliche Kraft.

Der Termin, an welchem die verbindliche Kraft der Reichsgesetze beginnt, ist für das ganze Bundesgebiet derselbe; die größere oder geringere Entfernung von Berlin macht keinen Unterschied [1]). Aber er gilt auch nur für das Bundesgebiet, nicht für das Ausland. Eine Bestätigung findet dies in dem Reichsges. über die Konsulargerichtsbarkeit vom 10. Juli 1879 (R.G.Bl. S. 197) § 47, wonach in den Konsulargerichtsbezirken die verbindliche Kraft der Reichsgesetze nach Ablauf von 4 Monaten, von dem Tage gerechnet, an welchem das betreffende Stück des Reichsgesetzblattes in Berlin ausgegeben worden ist, eintritt. Von dieser speciellen Vorschrift abgesehen, fehlt es an einer allgemeinen Regel, wann die verbindliche Kraft von Reichsgesetzen außerhalb des Bundesgebiets anfängt, insbesondere von Gesetzen, welche den im Auslande lebenden Reichsangehörigen oder Reichsbeamten oder den zur Bemannung deutscher Seeschiffe gehörenden Personen etwas anbefehlen oder verbieten u. s. w. Ist in derartigen Gesetzen der Anfangstermin ihrer Geltung nicht ausdrücklich angeordnet, so muß nach den Umständen ermessen werden; welche Zeit etwa erforderlich ist, damit das Stück des Gesetzbl. von Deutschland nach dem in Frage stehenden ausländischen Gebiete gelangen könne und diese Zeit der für das Bundesgebiet geltenden 14tägigen Frist hinzugerechnet werden. Endlich ist noch der Fall zu erwähnen, wenn das Gesetz einen bestimmten Anfangstermin seiner Geltung enthält, die Verkündigung desselben aber über diesen Termin hinaus sich verzögert. Da die Verkündigung ein wesentliches Erforderniß seiner Existenz ist, so kann das Gesetz vor dem Zeitpunkt seiner Verkündigung überhaupt noch nicht als vorhanden angesehen werden; in wie weit aber die in dem Gesetz enthaltenen Rechtsvorschriften nach Verkündigung des Gesetzes auf Thatbestände oder Rechtsverhältnisse zurückzubeziehen sind, welche in der Zwischenzeit zwischen dem im Gesetz angegebenen Tage der Wirksamkeit und dem Tage der Verkündigung ihre Entstehung haben, z. B. die Verpflichtung zur Entrichtung eines gewissen Zollbetrages für die in dieser Zwischenzeit in das Bundesgebiet eingeführten Waaren, ist lediglich nach dem Inhalt des Gesetzes zu beurtheilen.

Die entwickelten Regeln beziehen sich nur auf die materiellen Rechtswirkungen des Gesetzes. Die formelle Gesetzeskraft beginnt mit der Verkündigung; d. h. von diesem Zeitpunkt an kann das Gesetz nur im Wege der Gesetzgebung wieder aufgehoben oder der Zeitpunkt seines materiellen Inkrafttretens hinausgeschoben werden. Anders verhält es sich natürlich, wenn der Eintritt der materiellen Rechtswirkungen durch ausdrückliche Gesetzesvorschrift suspensiv bedingt ist, z. B. durch eine Verordnung oder ein späteres Gesetz festgestellt werden soll. Der Unterschied der formellen und materiellen Gesetzeskraft tritt auch hier in seiner praktischen Bedeutung zu Tage, und dient zur Lösung der Schwierigkeiten, welche die Bedeutung eines Gesetzes während einer vacatio legis bereitet. Vgl. Binding in der Krit. Vierteljs. N. F. II. S. 552. Jellinek, Rechtl. Natur der Staatenverträge. Wien 1880 S. 36.

V. **Die Verordnungen des Reiches.** 1. Der Begriff der Verordnung ist grade wie der des Gesetzes ein zweifacher; der Ausdruck hat eine materielle und eine formelle Bedeutung; wie hinsichtlich des Gesetzesbegriffes so ist auch hinsichtlich der Verordnung der Doppelsinn durch die Theorie von der Theilung der Gewalten und ihre historische Bedeutung für das moderne Staatsrecht entstanden.

Im materiellen Sinne ist die Verordnung eine Anordnung auf dem Gebiete der Verwaltung, eine Ausübung der freien Regierungsthätigkeit; ihr Anwendungsgebiet ist

1) Es kann jedoch in einem Reichsgesetz den Einzelstaaten vorbehalten werden, schon vor dem reichsgesetzlichen Termin die Geltung des Reichsgesetzes in ihren Gebieten eintreten zu lassen oder den Anfangstermin der Geltung über den reichsgesetzl. Termin hinauszuschieben. Beispiele im Reichsstaatsrecht II. S. 103 Note 3.

das von den Gesetzen den Verwaltungsbehörden freigelassene Feld staatlicher Fürsorge; sie enthält einen Dienstbefehl für die Behörden, keinen Rechtssatz; für die Verwaltung als Ganzes ist sie nicht ein zwingender Befehl einer höheren Potenz, sondern ein Ausfluß der eigenen Willensbestimmung; sie schafft nicht Recht, sondern bewegt sich innerhalb der vom Recht gesetzten Schranken. Der Gegensatz von Gesetz und Verordnung im materiellen Sinne entspricht vollkommen dem Gegensatz von Rechtsvorschrift und Verwaltungsvorschrift.

Der formelle Sinn der Verordnung ergiebt sich aus dem Satz der constitutionellen Doctrin, daß die Volksvertretung einen Antheil an der Regelung der Rechtsordnung, aber nicht an der Leitung der Verwaltung, eine Mitwirkung an dem Erlaß der Gesetze, aber nicht an dem Erlaß der Verordnungen hat. Sowie man einerseits Verwaltungsacte, an denen die Volksvertretung eine Mitwirkung erhalten sollte, der Legislative oder Gesetzgebung zuwies, sie an die Form des Gesetzes band, so erklärte man andererseits die Anordnung von Rechtsregeln, falls dieselbe ohne Zustimmung der Volksvertretung statthaft sein sollte, für eine Verordnung, d. h. man gestattete dafür diejenigen Formen, welche im Allgemeinen nur für den Erlaß von Verwaltungsvorschriften ausreichend sind. In diesem formellen Sinne scheiden demnach aus dem Begriff der Verordnung aus alle diejenigen Verwaltungs-Vorschriften, welche auf dem Wege der Gesetzgebung erlassen werden, wie z. B. der Staatshaushalts-Etat, und es fallen andererseits unter diesen Begriff alle Rechtsvorschriften, welche ohne Mitwirkung der Volksvertretung zu Stande gekommen sind. Der formelle Begriff der Verordnung deckt sich mithin keineswegs mit dem Begriff der Verwaltungsvorschrift; er umfaßt theils weniger, theils mehr; er umfaßt im Gegensatz zum formellen Gesetzesbegriff alle Willensakte des Staates, welche im Wege der Verordnung ergehen [1]).

Demnach zerfallen die Verordnungen in Rechtsverordnungen und Verwaltungsverordnungen [2]). Die letzteren werden bei der Lehre von der Verwaltung erörtert werden; die ersteren gehören in die Lehre von der Gesetzgebung; denn sie sind Gesetze im materiellen Sinne des Wortes, jus scriptum. Unter den Rechtsverordnungen sind wieder zwei Arten zu unterscheiden, welche man als Verordnungen mit interimistischer Gesetzeskraft und Ausführungsverordnungen einander gegenüberstellt. Der begriffliche Gegensatz zwischen denselben beruht darauf, daß die ersteren formelle Gesetzeskraft haben und deshalb gesetzlich sanktionirte Rechtsvorschriften zu suspendiren oder aufzuheben vermögen, die letztern dagegen einer im Wege des Gesetzes erlassenen Anordnung nicht derogiren und daher nur innerhalb der in den Gesetzen aufgestellten Rechtsgrundsätze speziellere Bestimmungen treffen dürfen. Durch die ersten würde, wenn sie unbedingt zulässig wären, die Mitwirkung der Volksvertretung an der Gesetzgebung zu einer werthlosen Förmlichkeit herabgemindert; sie sind deshalb überall nur gestattet unter der Resolutiv-Bedingung, daß das demnächst zusammentretende Parlament sie genehmigt; ihre formelle Gesetzeskraft ist resolutivbedingt. Die letzteren lassen die unter Theilnahme der Volksvertretung erlassenen Rechtsvorschriften unangetastet, sie halten sich innerhalb des von ihnen gezogenen Rahmens und haben deshalb dauernde Geltung; sie

1) Im Wesentlichen übereinstimmend Gneist in v. Holtzendorff's Rechtslexik. 3. Aufl. Bd. III. S. 1059 ff.

2) Dieser Unterscheidung in Rechtsverordn. und Verwaltungsverordnungen haben zugestimmt, G. Meyer, Staatsr. § 159. 165, Schulze, Deutsches Staatsr. I. § 187. v. Gerber, Grundzüge des D. Staatsr. (3. Aufl.) § 48. 53; Proebst in Hirth's Annalen 1882 S. 248, besonders in selbstständiger Entwicklung Hänel, Studien II. S. 62 fg. und Rosin, Polizeiverordnungsr. S. 19 ff. Dagegen erklären sich v. Martitz a. a. O. S. 50 und Zorn Staatsrecht I. S. 129. Der letztere identifizirt dabei irrthümlicher Weise materielle Verordnungen mit Rechtsverordnungen und formelle Verordnungen mit Verwaltungsverordnungen.

dienen zur Ausführung der Gesetze im Sinne von Detaillirung, Entwicklung, Entfaltung der gesetzlichen Regeln.

2. Es entsteht nun die Frage, ob der Erlaß von Rechtsverordnungen *nach der Reichsverf.* überhaupt zulässig ist. Der Grundsatz, daß Gesetze im materiellen Sinne (Rechtsvorschriften) im Wege der Gesetzgebung zu erlassen sind, ist in der Reichsverf. als selbstverständlich vorausgesetzt; ebenso wie in der Preuß. Verf.-Urk. Art. 62 und der Mehrzahl der „constitutionellen" Verfassungen. Während aber die Preuß. Verf.-Urk. im Art. 45 dem Könige den Erlaß von Ausführungs-Verordnungen ohne Einschränkungen überträgt, hat die Reichsverfassung *keine* entsprechende Bestimmung. Art. 7 Abs. 2 ertheilt dem Bundesrath lediglich die Befugniß, „die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen *Verwaltungs*vorschriften und Einrichtungen" zu beschließen und Art. 17 überträgt dem Kaiser „die Ueberwachung der Ausführung der Reichsgesetze", aber nicht die Befugniß zum Erlaß von Ergänzungsgesetzen [1]). Ebensowenig enthält die R.-V. eine Ermächtigung zum Erlaß von Verordnungen mit interimistischer Gesetzeskraft, durch welche reichsgesetzlich anerkannte Rechtssätze zeitweilig abgeändert oder aufgehoben werden könnten. Nur insoweit nach Art. 68 der R.-V. der Kaiser einen Theil des Bundesgebietes in Kriegszustand erklären darf, ist demselben die Befugniß eingeräumt, den gesetzlichen Rechtszustand nach Vorschrift des Preuß. Ges. v. 4. Juni 1851 zeitweise abzuändern.

Wenn sonach die R.-V. weder den Erlaß von Ausführungsverordnungen noch den Erlaß von Verordnungen mit interimistischer Gesetzeskraft für zulässig erklärt und kein Organ des Reiches dazu ermächtigt, so ist es andererseits ebenso unrichtig, daß die R.-V. den Erlaß von Rechtsverordnungen verboten oder für unzulässig erklärt habe und daß die Sanctionirung von Rechtsvorschriften auf einem andern Wege als dem der Gesetzgebung *verfassungswidrig* sei [2]). Der Gesetzgebung ist keine Schranke auferlegt, daß sie nicht auch Anordnungen über die Aufstellung von Rechtsvorschriften treffen dürfte. Ein Gesetz kann demnach anstatt unmittelbar Rechtsregeln aufzustellen, Anordnungen darüber enthalten, *wie* gewisse Rechtsregeln erlassen werden sollen. Es liegt hierin keine Verletzung oder Aufhebung, sondern eine besondere Anwendung der im Art. 5 der R.-V. gegebenen Vorschrift. Eine vielfach bethätigte Praxis, deren Rechtmäßigkeit niemals weder vom Reichstage noch vom Bundesrathe oder der Reichsregierung angezweifelt worden ist, hat dieser Auffassung sich angeschlossen.

Es ergiebt sich demnach folgendes Resultat: Eine allgemeine, durch die Reichsverfassung selbst begründete Befugniß zum Erlaß von Rechts-Verordnungen besteht nicht, wohl aber kann dieselbe in jedem einzelnen Falle durch ausdrückliche Anordnung eines Reichsgesetzes constituirt werden. Oder mit anderen Worten: Jede Verordnung, welche Rechtsvorschriften enthält, kann nur gültig erlassen werden auf Grund einer speziellen, reichsgesetzlichen Delegation.

Dem entsprechend wird in jeder Verordnung in den Eingangsworten die Gesetzes-Bestimmung angegeben, auf Grund deren sie erlassen ist. Als eine *wesentliche Form*, deren Nichtbeobachtung die Ungültigkeit der Verordnung zur Folge hat, kann dies zwar nicht erachtet werden, da die Reichsgesetzgebung die Formen, in denen Verordnungen zu erlassen sind, überhaupt nicht geregelt hat. *Materiell* hängt aber die Gültigkeit einer Verordnung von dem Vorhandensein einer gesetzlichen Delegation ab (siehe unten) und es ist demgemäß die Praxis, diese Gesetzesbestimmung in der Verordnung in Bezug zu nehmen, durchaus sachgemäß.

3. Das *Verordnungsrecht* besteht in der Befugniß, Rechtsvorschriften mit verbindlicher Kraft auszustatten, sie zu *sanctioniren*. Erlaß einer Verordnung bedeutet

1) Vgl. jetzt auch die Erörterung *Hänel's* Studien II. S. 67 ff.
2) Diese Theorie entwickelt v. *Rönne* Staatsr. des Deutschen R. II. 1. S. 13 ff.

nicht die Feststellung ihres Wortlautes, sondern die Sanction der in ihr enthaltenen Rechtssätze. Auch bei den Verordnungen gelten theilweise andere Regeln für die Feststellung ihres Inhaltes wie für die Sanction. Das Verordnungsrecht kann delegirt werden:

a) Dem Bundesrath. Die Beschlußfassung erfolgt nach ganz denselben Regeln wie die Beschlußfassung über Gesetze; jedoch ist das sogenannte Veto der Präsidialstimme in Angelegenheiten, welche das Militärwesen, die Kriegsmarine und die im Art. 35 der R.-V. bezeichneten Abgaben betreffen, auf „Gesetzesvorschläge" beschränkt. R.-V. Art. 5 Abs. 2. Es genügt dies auch vollkommen, da es das Mittel bietet, die Delegation des Verordnungsrechts an den Bundesrath, die ja nur durch Gesetz erfolgen kann, zu verhindern.

b) Dem Kaiser. Der Erlaß der Verordnungen kann dem Kaiser entweder schlechthin delegirt werden oder mit der Einschränkung, daß er dabei an die Zustimmung des Bundesrathes gebunden ist [1]). In dem letzteren Falle tritt ebenso wie bei der förmlichen Gesetzgebung der Unterschied zwischen der Feststellung des Inhalts und der Sanction der Verordnung zu Tage. Die Herstellung einer Uebereinstimmung zwischen Kaiser und Bundesrath über den Inhalt der Verordnung ist die Vorbedingung zu ihrem Erlaß; die Sanction aber steht dem Kaiser zu. Die Beschlüsse des Bundesrathes sind demnach, wenngleich sie unter Zustimmung der Preußischen Vertreter gefaßt sind, nicht rechtswirksam, so lange der Kaiser dieselben nicht sanctionirt hat. Während der Kaiser rechtlich verpflichtet ist, ein vom Bundesrath ordnungsmäßig sanctionirtes Reichsgesetz auszufertigen, ist er völlig ungehindert, den Erlaß der Verordnung nachträglich abzulehnen, obgleich die Preußischen Stimmen im Bundesrathe für Ertheilung der Zustimmung abgegeben worden sind.

c) Dem Reichskanzler oder einer andern Reichsbehörde. Dieser Fall hat die größte Verwandtschaft mit der Delegation zu Gunsten des Kaisers. Denn der Reichskanzler und die übrigen Reichsbehörden sind Gehilfen des Kaisers, deren er sich bei der ihm zustehenden Regierungsthätigkeit bedient. Man kann daher jede gesetzliche Anordnung, welche dem Reichskanzler oder einer andern Reichsbehörde den Erlaß einer Rechtsverordnung überträgt, auffassen als die Delegation des Verordnungsrechts zu Gunsten des Kaisers, mit der Maßgabe, daß nicht der Kaiser selbst dieses Geschäft zu versehen braucht, sondern daß es für ihn der Reichskanzler oder eine andere, zur Führung solcher Geschäfte konstituirte Behörde erledigen kann. Auch bei Verordnungen des Reichskanzlers kann die Zustimmung des Bundesrathes oder eines Bundesraths-Ausschusses zum Inhalt der Verordnung gesetzlich für erforderlich erklärt werden.

d) Den Einzelstaaten. Die denselben delegirte Befugniß, Ausführungs-Verordnungen zu den Reichsgesetzen zu erlassen, ist von der den Einzelstaaten zustehenden Autonomie zu unterscheiden. Bei den autonomischen Anordnungen übt der Staat seine eigene Gesetzgebungsgewalt aus, bei dem Erlaß von Ausführungsverordnungen eine fremde, ihm nur delegirte, nämlich die des Reiches. Die Kraft dieser Verordnungen wurzelt in dem Reichsgesetz; sie sind, obgleich von dem Einzelstaat erlassen, ein Bestandtheil der Reichsgesetzgebung im materiellen Wortsinne und deshalb gehen sie den Landesgesetzen der Einzelstaaten vor. Die autonomischen Gesetzgebungs-Akte der Einzelstaaten normiren das Gebiet, welches von der Reichsgesetzgebung freigelassen wird; sie sind Anordnungen praeter legem imperii. Die kraft Delegation erlassenen Verordnungen können nur solche Materien betreffen, welche von der Reichsgesetzgebung geregelt sind, und können nur Bestimmungen enthalten, welche innerhalb des durch die Regeln des Reichsgesetzes gegebenen Rahmens fallen; sie sind Anordnungen intra legem imperii. Daraus folgt, daß alle autonomischen

1) Vgl. Hänel Studien II. S. 76 fg.

Anordnungen in den Formen erlassen werden müssen, welche das Landesstaatsrecht vorschreibt; insbesondere, wenn es sich dabei um die Veränderung des bestehenden Rechtszustandes handelt, im Wege der Landesgesetzgebung. Dagegen sind die vom Reich delegirten Verordnungen in den vom Reich dafür vorgeschriebenen Formen zu erlassen; es hängt also von dem Wortlaut der Delegation in dem einzelnen Reichsgesetz ab, ob die Ausführungs-Bestimmungen im Wege der Landesgesetzgebung oder durch landesherrliche Verordnung oder durch Verordnung der obersten Regierungsbehörden u. dgl. zu erlassen sind. Nur wenn das Reichsgesetz nichts darüber bestimmt, treten die Vorschriften des Landesstaatsrechts ein.

Die Delegation an die Einzelstaaten kann auch in der Art beschränkt sein, daß nur der formelle Erlaß (die Sanction) der Anordnungen ihnen zusteht, der materielle Inhalt derselben dagegen vom Bundesrath festgestellt wird [1]); oder daß ihnen die Anordnung von Ausführungs-Bestimmungen nur subsidiär übertragen ist, d. h. soweit nicht der Bundesrath selbst sie erläßt [2]).

4. Die Verordnung bedarf wie das Gesetz einer formellen und authentischen Erklärung, d. h. einer *Ausfertigung*. Hinsichtlich der vom Kaiser zu erlassenden Verordnungen versteht es sich von selbst, daß sie vom Kaiser ausgefertigt werden; die Ausfertigung besteht in einer vom Kaiser unterschriebenen, mit dem Kaiserl. Siegel versehenen, datirten und vom Reichskanzler oder einem verantwortlichen Stellvertreter desselben (siehe oben S. 57) gegengezeichneten Urkunde. Ist der Erlaß der Verordnung dem Reichskanzler übertragen, so ist die Urkunde, welche die Verordnung enthält, von ihm oder seinem verantwortlichen Stellvertreter zu unterzeichnen. Die Form, in welcher die von den Einzelstaaten zu erlassenden Verordnungen auszufertigen sind, bestimmt sich, falls nicht etwa das Reichsgesetz darüber eine Anordnung trifft, nach dem Landesstaatsrecht. Was endlich die Bundesraths-Verordnungen anlangt, so liegt die Ausfertigung dem Vorsitzenden, also dem Reichskanzler oder seinem Stellvertreter im Vorsitz des Bundesrathes ob [3]).

Die rechtliche Bedeutung der Ausfertigung ist bei den Verordnungen dieselbe wie bei den Gesetzen. Es wird durch dieselbe authentisch bekundet, daß die Verordnung formell ordnungsmäßig zu Stande gekommen ist und daß sie den in der Urkunde enthaltenen Wortlaut hat. Wenn z. B. in der Promulgationsformel einer kaiserlichen Verordnung bezeugt wird, daß dieselbe mit Zustimmung des Bundesrathes oder im Einvernehmen mit dem Bundesrath erlassen ist, so entzieht sich die Richtigkeit dieser Thatsache jeder weiteren Prüfung und Beurtheilung durch die Gerichte, Verwaltungsbehörden und Unterthanen des Reiches; und zwar ist in dieser Formel nicht nur ein Zeugniß enthalten, daß der Inhalt der Verordnung dem Bundesrath zur Beschlußfassung vorgelegt und durch einen Beschluß desselben gebilligt worden ist, sondern auch ein formell unanfechtbares Urtheil ausgesprochen, daß dieser Beschluß des Bundesraths den Verfassungsbestimmungen gemäß und gültig gefaßt worden ist. Die Verantwortlichkeit für die Richtigkeit des kaiserlichen Ausspruchs übernimmt der Reichskanzler durch Gegenzeichnung der kaiserlichen Urkunde. Bei den vom Bundesrath zu beschließenden Verordnungen hat der Bundesrath selbst, wie jedes Kollegium bei seinen Beschlüssen, die dafür bestehenden Vorschriften zu beobachten und, falls sich Zweifel oder Meinungsverschiedenheiten ergeben, dieselben durch Beschluß zu entscheiden. Wenn der Vorsitzende des Bundesrathes den Bundesraths-Beschluß ausfertigt, so bekundet er dadurch zugleich, daß Zweifel über das Verfahren oder über das Resultat der Abstimmung entweder nicht erhoben oder ordnungsmäßig erledigt worden sind.

---

1) Vgl. z. B. Ges. v. 7. April 1869 §§ 7. 8. Ges. v. 25. Febr. 1876 § 4.
2) Vgl. z. B. Ges. v. 6. Febr. 1875 § 83.
3) Die Vertretung bestimmt sich in diesem Falle nach Art. 15 der R.V. Uebereinstimmend Hänel Studien II. S. 89.

Dagegen besteht in einer andern Beziehung ein sehr wesentlicher Unterschied zwischen Gesetzen und Verordnungen. In der Form des Gesetzes kann das Reich jeden Willensakt, gleichviel worin sein Inhalt besteht, rechtswirksam erklären; die Verordnung dagegen kann nur auf Grund einer besonderen Ermächtigung erlassen werden. Die Rechtskraft jeder Rechtsverordnung ist immer zurückzuführen auf ein Gesetz, welches für einen bestimmten Kreis von Anordnungen den gewöhnlichen Weg der Gesetzgebung durch den kürzern Verordnungsweg ersetzt. Die Gültigkeit der Verordnung ist daher nicht blos abhängig davon, daß dieser Verordnungsweg formell richtig eingehalten worden ist, sondern auch davon, daß er überhaupt zulässig war. Hieraus ergibt sich, daß in jedem einzelnen Falle, in dem es sich um die Anwendung einer Verordnung handelt, eine Prüfung vorgenommen werden muß, ob die Verordnung rechtsgiltig ist.

Diese Prüfung ist sowohl darauf zu richten, ob die Verordnung von demjenigen Organ erlassen ist, welches dazu reichsgesetzlich ermächtigt worden ist, als auch darauf, ob sich der Inhalt der Verordnung innerhalb der von dem delegirenden Gesetz gezogenen Grenzen hielt. Wenn eine Verordnung diese Grenzen überschreitet, so braucht sie deshalb nicht ganz und gar nichtig zu sein; sie behält ihre Gültigkeit, soweit ihre Anordnungen durch die gesetzliche Ermächtigung gestützt und getragen werden; oder sie kann als Rechtsvorschrift ungültig sein, als Verwaltungsvorschrift dagegen Wirkungen haben[1]).

5. Rechtsverordnungen müssen, um Geltung zu erlangen, verkündigt werden; ob eine Rechtsvorschrift im Wege des Gesetzes oder in der Form der Verordnung erlassen wird, macht in dieser Beziehung keinen Unterschied[2]). Nicht jede Veröffentlichung aber ist Verkündigung, sondern nur diejenige, welche zugleich eine staatsrechtliche Gewähr für die Authenticität der veröffentlichten Verordnung bietet, d. h. welche unter Verantwortlichkeit geschieht. Diesem Erforderniß wird aber nur genügt durch die Veröffentlichung im Reichsgesetzblatt, für dessen Inhalt der Reichskanzler die Verantwortlichkeit trägt. Ein Abdruck im Centralblatt für das deutsche Reich oder im Reichs-Anzeiger u. s. w. kann nur die Bekanntschaft des Publikums mit der Verordnung fördern, aber nicht als Verkündigung im staatsrechtlichen Sinne gelten. Daß Verordnungen im Reichsgesetzblatt verkündet werden müssen, ergibt sich auch aus dem Art. 2 der Reichsverf., da hier das Wort „Reichsgesetze" im materiellen Wortsinn verwendet ist, also alle Rechtsvorschriften umfaßt[3]).

Andere Regeln gelten selbstverständlich für diejenigen Verordnungen, deren Erlaß den Einzelstaaten delegirt ist. Beruht die verbindliche Kraft derselben auch auf der vom Reiche ertheilten Ermächtigung, so sind sie doch Willenserklärungen des Einzelstaates und nur für das Gebiet desselben verbindlich; sie werden daher vom Einzelstaat nicht nur sanctionirt, sondern auch publicirt und die hiebei zu beobachtenden Formen bestimmen sich nach den Vorschriften des Landesstaatsrechts.

6. Die verbindliche Kraft der Rechtsverordnungen des Reiches beginnt mit dem im Art. 2 der Reichsverf. festgesetzten Zeitpunkt, wenn sie nicht selbst einen anderen Anfangstermin bestimmen, da dieser Artikel, wie erwähnt, sich nicht blos auf Gesetze im formellen Sinne, sondern auf alle Anordnungen, welche Rechtsvorschriften enthalten, bezieht.

---

1) Von diesen Gesichtspunkten aus unterliegen einige Verordnungen des Reiches in Beziehung auf ihre rechtliche Gültigkeit erheblichen Bedenken; insbesondere das Eisenbahn-Polizei-Reglement und die Schiffsvermessungs-Ordnung. Siehe Reichsstaatsr. II. S. 89 ff. und Hänel Studien II. S. 81 fg.

2) Vgl. auch Hänel Studien II. S. 65 fg.

3) Für die vom Kaiser erlassenen Verordnungen ist übrigens in der V. v. 26. Juli 1867 (B.G.Bl. S. 24) ausdrücklich vorgeschrieben worden, daß sie in dem Reichsgesetzblatt verkündet werden sollen. Die Ausführung dieser Vorschrift liegt dem Reichskanzler als Minister des Kaisers ob.

Die verbindliche Kraft der Verordnungen kann resolutiv bedingt sein, indem das Verordnungsrecht gesetzlich mit der Beschränkung delegirt ist, daß die Verordnung dem Reichstage bei dessen nächsten Zusammentritt zur Genehmigung vorzulegen ist und daß sie außer Kraft tritt, wenn der Reichstag die Genehmigung versagt [1]), oder daß sie auf Verlangen des Reichstages außer Kraft zu setzen ist [2]).

VI. **Das Verhältniß der Reichsgesetze zu den Landesgesetzen** der einzelnen Staaten bestimmt sich im Allgemeinen durch den Grundsatz, daß das Reich die souveräne Gesetzgebungs-Gewalt, die Einzelstaaten die Autonomie haben. Daraus ergibt sich, daß die Reichsgesetze den Landesgesetzen vorgehen. Der Vorrang der Reichsgesetze beruht darauf, daß ihre Sanction von der höheren, und zwar der souveränen, Gewalt ausgeht; er kömmt daher nicht blos den in der Form der Reichsgesetzgebung erlassenen Anordnungen, sondern auch allen rechtsgültig erlassenen Reichsverordnungen zu, und es macht keinen Unterschied, ob die landesrechtlichen Vorschriften Verfassungsbestimmungen, einfache Gesetze, Verordnungen oder Gewohnheitsrechtssätze sind. Durch den Erlaß eines Reichsgesetzes verlieren alle landesrechtlichen Vorschriften, welche mit dem Reichsgesetz im Widerspruch stehen, ipso jure ihre Geltung; ebenso treten formell außer Kraft diejenigen, deren materieller Inhalt mit dem neuen Reichsgesetz übereinstimmt.

Hiernach ergeben sich für die autonome Gesetzgebung der Einzelstaaten Beschränkungen. Unstatthaft sind Landesgesetze, welche Rechtssätze, die in einem Reichsgesetz enthalten sind, wiederholen oder authentisch erläutern. Ebenso Landesgesetze, welche die mit einem Reichsgesetz im Widerspruch stehenden landesgesetzlichen Vorschriften aufheben, da eine bereits aufgehobene Vorschrift nicht nochmals aufgehoben werden kann. Nur wenn ein Reichsgesetz ausdrücklich die Einzelstaaten ermächtigt, diejenigen landesrechtlichen Vorschriften im Wege der Gesetzgebung oder der Verordnung zu bezeichnen, welche durch das Reichsgesetz in Wegfall kommen, ist der Einzelstaat in der Lage, die Veränderungen, welche das Reichsgesetz an dem bisherigen Rechtszustand hervorbringt, partikularrechtlich zu fixiren. Außerdem kann das Reichsgesetz die Veranlassung bieten, landesrechtliche Vorschriften, welche mit dem Reichsgesetz nicht im Widerspruch stehen, die aber durch dasselbe aus ihrem bisherigen Zusammenhange gerissen werden und deren Fortgeltung die Harmonie des Rechtszustandes stören würde, zu beseitigen, also die Wirkungen des Reichsgesetzes zu erweitern [3]). Unzulässig sind selbstverständlich auch Landesgesetze, welche Rechtsvorschriften, die mit einem Reichsgesetz im Widerspruch stehen, einführen, oder welche reichsgesetzliche Anordnungen aufheben, zeitweilig außer Wirksamkeit setzen oder abändern. Denn der Befehl der höheren Gewalt kann nicht durch den Befehl der untergeordneten aufgehoben oder verändert werden. Enthält ein Landesgesetz Vorschriften, welche theilweise mit einem Reichsgesetz im Widerspruch stehen, theilweise nicht, so kann es insoweit rechtliche Verbindlichkeit erlangen, als seine Anordnungen mit denen des Reichsgesetzes vereinbar sind. Ein Reichsgesetz kann jedoch seine Vorschriften als subsidiäre oder eventuelle aufstellen, so daß sie nur in Ermanglung landesgesetzlicher Anordnungen gelten sollen. In diesem Falle

---

1) Gewerbe-Ordnung § 16. 56. Braustenergef. v. 31. Mai 1872 § 1 Abs. 2. Einf.-Ges. zur CivilprozO. § 6 Abs. 2. Ferner Ges. v. 25. Juni 1873 (R.G.Bl. S. 162) über die Einführung der R.V. in Els.-Lothr. § 8.

2) Novelle z. Gewerbe-Ordn. v. 17. Juli 1878 § 139a (R.G.Bl. S. 209). Zollgesetz v. 15. Juli 1879 § 6 (R.G.Bl. S. 210). Tabaksteuergef. v. 16. Juli 1879 § 27 Abs. 3 (R.G.Bl. S. 253). Nahrungsmittelgef. v. 14. Mai 1879 § 7 (R.G.Bl. S. 146). Vgl. auch das R.G. v. 30. Mai 1879 (R.G.Bl. S. 149) über die vorläufige Einführung von Aenderungen des Zolltarifs.

3) Eine landesgesetzliche Feststellung des Sinnes und der Tragweite einer reichsgesetzlichen Bestimmung hat nur die Bedeutung einer wissenschaftlichen Interpretation. Vgl. Heinze im Gerichtssaal XXX. S. 588 und das treffliche Gutachten von Renaud über die Gesetzgebungs-Frage, den Ausgleich zwischen dem Deutschen Reichsrecht und dem Code civ. (Badisch. Landr.) betreffend. Heidelberg 1878.

steht es den Einzelstaaten frei, durch partikularrechtliche Normirung eines solchen Rechtsverhältnisses die Anwendung der reichsgesetzlichen Vorschriften auszuschließen. In einigen Fällen übrigens hat das Reichsgesetz seine Bestimmungen als subsidiäre erklärt, dennoch aber die Landesgesetzgebung ausgeschlossen und nur der örtlichen Rechtsbildung (Ortsgebrauch, Ortsstatut, Verordnung der Ortspolizei) den Vorrang vor seinen eigenen Vorschriften eingeräumt.

Praktische Schwierigkeiten bietet dagegen die Frage, inwieweit Landesgesetze zur Ergänzung der Reichsgesetze statthaft sind. Hier ist zu unterscheiden, ob das Reichsgesetz eine Materie vollständig regeln wollte oder nicht. Ist dies der Fall, so ist durch ein solches Gesetz die von ihm normirte Rechtsmaterie der einzelstaatlichen Autonomie entrückt, und zwar auch dann, wenn das Reichsgesetz thatsächlich keine vollständige Regelung enthält. Die nothwendigen Ergänzungen sind alsdann den höheren allgemeinen Rechtsprinzipien zu entnehmen, denen die in dem Reichsgesetz sanktionirten Sätze sich logisch unterordnen. Im einzelnen Falle kann aber die Entscheidung der Frage allerdings sehr schwierig sein, ob ein Reichsgesetz eine Rechtsmaterie in vollständiger und abschließender Weise regeln oder Ergänzungen durch die Landesgesetzgebung gestatten will und ob ein von einem Landesgesetz geregelter Punkt zu dem von der Reichsgesetzgebung occupirten Gebiete gehört oder nicht[1]).

Die Beantwortung der Frage ist aus der Interpretation der Reichsgesetze zu entnehmen, welche dafür häufig Anhaltspunkte gewähren. Zahlreiche Gesetze des Reiches verweisen ausdrücklich auf die Landesgesetze als Ergänzungen der reichsgesetzlichen Bestimmungen oder bedienen sich der Formel, daß gewisse Vorschriften der Landesgesetze durch das Reichsgesetz „unberührt" bleiben. Für das Handelsgesetzbuch und die Wechsel-Ordnung ist reichsgesetzl. anerkannt, daß Ergänzungen durch die Landesgesetzgebung statthaft sind, und die Landesgesetzlichen Vorschriften, welche nur eine Ergänzung derselben enthalten, sind bei der Erklärung jener Gesetzbücher zu Reichsgesetzen in Kraft erhalten worden. Ges. v. 5. Juni 1869 § 2 (B.G.Bl. S. 379). Dagegen bestimmen die Einführungsgesetze zur Civilproz.-Ordn. (§ 14), zur Strafproz.-Ordn. (§ 6) und zur Konkurs-Ordnung, daß alle prozeßrechtlichen Vorschriften der Landesgesetze für alle bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten, deren Entscheidung nach den Vorschriften der Reichsjustizgesetze zu erfolgen hat, außer Kraft treten, soweit nicht in diesen Gesetzen auf sie verwiesen oder soweit nicht bestimmt ist, daß sie nicht berührt werden. Wenn es an einer solchen ausdrücklichen Erklärung fehlt, kann für die Beantwortung dieser Frage es von Bedeutung sein, ob ein Reichsgesetz schlechthin „alle in den einzelnen Bundesstaaten geltenden Rechtsvorschriften," welche die reichsgesetzlich geregelte Materie betreffen, beseitigt, oder ob es nur „alle entgegenstehenden" oder ihm „widersprechenden" Bestimmungen der Landesgesetze aufhebt, also die „nicht widersprechenden" fortgelten läßt[2]) indem hiernach zu vermuthen ist, daß das Reichsgesetz auch in Zukunft eine Ergänzung durch die Autonomie der Einzelstaaten dulden will. Von besonderer Wichtigkeit ist die Frage für das Strafrecht; in dem einen Falle bedeutet das Schweigen des Reichsstrafgesetzes über einen gewissen Thatbestand Straflosigkeit desselben, in dem anderen Falle Unterwerfung desselben unter die Autonomie der Einzelstaaten.

Von den Landes-Gesetzen zur Ergänzung der Reichsgesetze sind die sogenannten Ausführungsgesetze zu unterscheiden. Man pflegt mit diesem Namen Landesgesetze zu bezeichnen, welche gewisse von den Reichsgesetzen nicht unmittelbar normirte Partien des Landesrechts in der Art umgestalten, daß die Ausführung der Reichsgesetze erleichtert und ermöglicht und der gesammte Rechtszustand des Einzelstaats in harmonischem Zu-

1) Das Reichsgesetz kann auch die Schranken und Gränzen feststellen, innerhalb deren sich die Autonomie der Einzelstaaten zu bewegen hat, wie z. B. § 5 des Einf.-Ges. zum Strafgesetzb. Alle einzelstaatl. Vorschriften, welche diese Schranken verletzen, sind dann ungiltig. Die entgegengef. Ansicht vertritt Heinze im Gerichtssaal Bd. XXX. S. 568 ff., indem er das „Unterordnungsverhältniß" der Landesgesetzgeb. zur Reichsgesetzgebung in Abrede stellt. Gegen denselben erklärt sich auch v. Martitz a. a. O. S. 56.

2) Zweckmäßiger wäre es, wenn die Reichsgesetze dies direct aussprächen, statt es nur mit dem argumento e contrario vermuthen zu lassen; d. h. wenn sie statt der völlig selbstverständlichen und deßhalb ganz überflüssigen Bestimmung, daß die entgegenstehenden Anordnungen der Landesgesetze aufgehoben werden, die entgegengesetzte Formulirung enthielten, daß die Landesgesetze in Kraft bleiben, so weit sie mit den Bestimmungen des Reichsgesetzes nicht in Widerspruch stehen.

sammenhang erhalten wird. Ein besonders wichtiger hierher gehörender Fall ist der, wenn das Reichsgesetz gewisse staatliche Einrichtungen voraussetzt, aber sie nicht regelt, z. B. eine Behördenorganisation, ein Gefängnißwesen, eine Gemeinde-Verfassung u. s. w. Ohne solche Einrichtungen könnte zwar das Reichsgesetz nicht ausgeführt werden, aber die Einrichtungen haben eigene und selbstständige Zwecke; ihre Normirung bleibt daher den Einzelstaaten überlassen.

So lange eine Rechtsmaterie reichsgesetzlich nicht geregelt ist, unterliegt dieselbe im Allgemeinen der Autonomie der Einzelstaaten. Hiervon sind jedoch gewisse Gegenstände ausgenommen, welche der Gesetzgebungskompetenz der Einzelstaaten gänzlich entzogen sind. Dahin gehören zunächst diejenigen Gegenstände, welche ihrer Natur nach nicht der Machtsphäre eines Gliedstaates, sondern derjenigen des Reiches unterworfen sind, wie die Verfassung, Behörden-Organisation, Beamtenverhältnisse, Finanzwirthschaft des Reichs selbst. Ferner die Vorschriften über die Kriegsmarine, da nach Art. 53 der R.-V. dieselbe eine „einheitliche" ist. Hinsichtlich der Handelsmarine sind in Art. 54 Abs. 2 diejenigen Punkte aufgeführt, welche das Reich zu bestimmen hat. In Betreff des Kriegswesens ist die Gesetzgebung der Einzelstaaten ebenfalls ausgeschlossen. Art. 61 der R.V. Außerdem ist durch Art. 35 der R.V. dem Reich ausschließlich zugewiesen die Gesetzgebung über das gesammte Zollwesen; ferner über die Besteuerung des im Bundesgebiete gewonnenen Salzes und Tabaks, bereiteten Branntweins und Bieres und aus Rüben oder anderen inländischen Erzeugnissen dargestellten Zuckers und Syrups, jedoch mit der Ausnahme, daß in Bayern, Württemberg und Baden die Besteuerung des inländischen Branntweins und Bieres der Landesgesetzgebung vorbehalten bleibt; endlich über den gegenseitigen Schutz der in den einzelnen Bundesstaaten erhobenen Verbrauchsabgaben gegen Hinterziehungen, sowie über die Maßregeln, welche in den Zoll-Ausschlüssen zur Sicherung der gemeinsamen Zollgrenze erforderlich sind. Hinsichtlich dieser Materien ist die Gesetzgebung der Einzelstaaten ganz und gar ausgeschlossen und durch die Reichsverfassung untersagt.

Die Frage, ob ein Landesgesetz im Widerspruch mit einem Reichsgesetz steht und ob der Erlaß desselben nach Maßgabe der vorstehend ausgeführten Rechtsregeln statthaft war, unterliegt der Prüfung der Gerichte und Behörden, welche nach dem Grundsatz des Art. 2 der R.V., daß die Reichsgesetze den Landesgesetzen vorgehen, bei einem Widerspruch zwischen Reichs- und Landesrecht auf den ihrer Entscheidung unterliegenden Fall die Vorschrift des Reichsgesetzes anzuwenden haben [1]). Daneben besteht das Recht des Reiches, die Ausführung der Reichsgesetze zu überwachen und die im Art. 4 der R.V. aufgeführten Angelegenheiten zu beaufsichtigen. Diese Befugniß ist in der Art geltend zu machen, daß der Kaiser oder sein Minister, der Reichskanzler, die Regierung des Einzelstaates über die Unzulässigkeit des in dem letzteren erlassenen Gesetzes aufklärt und zur pflichtmäßigen Rücknahme desselben auffordert. Im Fall einer Meinungsverschiedenheit zwischen der Reichsregierung und der Regierung des Einzelstaates hat der Bundesrath die Erledigung zu beschließen. R.V. Art. 7 Ziff. 3.

§ 11. **Die Verwaltung** [2]). I. **Der Begriff.** Staatsverwaltung ist die freie Thätigkeit der Staatsregierung behufs Durchführung der staatlichen Aufgaben innerhalb der von der Rechtsordnung des Staates gesteckten Grenzen. Der Inhalt der Verwaltung erschöpft sich daher nicht in der Ausführung der Gesetze; die Verwaltung empfängt vielmehr ihren Inhalt, gerade wie die Gesetzgebung selbst, unmittelbar aus dem Wesen und den Aufgaben des Staates. Der Staat hat die durch seinen Zweck ihm gestellten

1) Vgl. auch Heinze a. a. O.

2) Aus der neuesten Literatur sind hervorzuheben Ulbrich, Der Rechtsbegriff der Verwaltung. (in Grünhut's Zeitschrift Bd. IX. S. 1 ff.) Rosin, Polizeiverordnungsrecht S. 1 ff. G. Meyer, Staatsrecht § 176 ff. und Lehrb. des Verwaltungsrechts I. 1883 und Gareis in diesem Handbuch I. 1 S. 178 ff.

Aufgaben durch freie Thätigkeit zu erfüllen; er vermag dies nur durch Handlungen, gerade wie der einzelne Mensch. Dieselben haben ihre Quelle in seinem Willen; nicht in einer Rechtsregel. Die Freiheit des Willens hat aber eine doppelte Schranke, eine natürliche in dem Maaß der Kräfte, und eine rechtliche in den Rechtssätzen, welche gewisse Handlungen verbieten, zu anderen nöthigen. Ganz so wie der einzelne Mensch seine individuellen Lebensaufgaben erfüllt durch seine Thätigkeit, welche ihren Ursprung in seinem Wollen hat, die aber durch sein Können und Dürfen ihre Grenzen findet, so auch der Staat. Durch die Aufstellung von Gesetzen werden die dem Staat obliegenden Aufgaben nicht realisirt; Gesetze sind nichts Anderes als Regeln; sie sind an und für sich wirkungslos. Der Staat kann seine Aufgaben durch die Aufstellung von Rechtsregeln ebensowenig verwirklichen, wie man durch die Formulirung von Regeln der Mechanik eine Maschine herstellen und in Thätigkeit erhalten kann. Es gilt dies zunächst für die eine große Aufgabe des Staates, für die Aufrechterhaltung der Rechts-Ordnung; dieser Aufgabe wird nicht genügt durch Sanctionirung von Rechtssätzen, — es kann im Gegentheil das Gewohnheitsrecht ausreichen — sondern es muß die Handhabung des Rechtsschutzes hinzukommen, also eine sehr umfassende Thätigkeit, welche den in den Gesetzen ausgesprochenen Rechtsregeln praktischen Erfolg verschafft. Außer dem Schutze des Rechts hat der Staat aber noch andere Aufgaben; ihm liegt der Schutz seiner Angehörigen und seines Gebietes gegen Angriffe anderer Staaten und die Pflege der Wohlfahrt des Volkes ab. Die Erfüllung dieser Aufgaben kann durch Aufstellung von Rechtsregeln nicht nur nicht erreicht werden, sondern sie ist begrifflich ohne alle Sanction von Rechtssätzen möglich, da sie es mit der Verwirklichung des Rechts überhaupt gar nicht zu thun hat; die Regierung hat die Befugniß zur Vornahme dieser Thätigkeit nicht auf Grund von Rechtsregeln, sondern auf Grund der Natur des Staates und der aus derselben sich ergebenden Aufgaben.

Das ursprüngliche und begriffliche Verhältniß der Verwaltung zur Gesetzgebung besteht demnach nicht darin, daß die Verwaltung positiv durch die Gesetzgebung bestimmt und geleitet wird, sondern daß sie negativ durch die Gesetzgebung beschränkt wird. Die Staatsverwaltung steht hinsichtlich der Führung der öffentlichen Geschäfte dem Rechte gerade so frei und gerade so gebunden gegenüber wie der Einzelne hinsichtlich seiner Privatgeschäfte. Dieses reine und einfache Verhältniß der Verwaltung zur Gesetzgebung genügt und ist thatsächlich aufrecht erhalten, wo der Staat für die Erfüllung seiner Thätigkeit sich der allgemeinen, für alle Rechtssubjecte geltenden Rechtsordnung unterwirft und sich mit derselben zufrieden giebt, wie z. B. für die Verwaltung von Domänen, Forsten, Bergwerken, Fabriken oder den Betrieb von andern industriellen oder commerziellen Unternehmungen. Es ist ebenso gut denkbar und, wie die Geschichte lehrt, auch zu Zeiten so gewesen, daß der Betrieb der Postanstalt, die Verwaltung des Unterrichts, und vieler Zweige der Wohlfahrtspflege unter den für Alle geltenden Regeln des allgemeinen Rechts erfolgt. Besondere Verwaltungsgesetze sind daher begrifflich die Ausnahme; als Regel ergiebt sich für die Verwaltung die freie Thätigkeit innerhalb des Spielraumes, welchen die Gesetze gestatten. Thatsächlich aber kehrt sich das Verhältniß um, weil für die zweckmäßige Erfüllung der dem Staate obliegenden Aufgaben gewöhnlich die Aufstellung besonderer Rechtsregeln nothwendig oder wenigstens nützlich ist.

Diese besonderen Rechtsregeln zerfallen in 2 Kategorieen von sehr verschiedenem Charakter. Der Staat verwendet nämlich behufs Realisirung seiner Aufgaben zum Theil sein Herrschaftsrecht über Land und Leute; er verlangt Leistungen, er befiehlt Handlungen, er beschränkt die Handlungsfreiheit der Unterthanen durch Verbote; zum Theil dagegen verzichtet er auf die Geltendmachung seines imperium und stellt sich auf gleiche Stufe mit andern Rechtssubjekten. Dieser Unterscheidung entsprechen die beiden Kategorien von Verwaltungs-Rechtssätzen. Das imperium ist in dem modernen civilisirten Staate keine will-

kührliche, sondern eine durch Rechtssätze bestimmte Gewalt; das ist das Merkmal des Rechtsstaates, daß der Staat von seinen Angehörigen keine Leistung und keine Unterlassung fordern, ihnen nichts befehlen und nichts verbieten kann, als auf Grund eines Rechtssatzes. Diese Rechtsregeln können im Gewohnheitsrecht begründet sein; bei den modernen staatlichen und rechtlichen Zuständen sind sie gewöhnlich durch Gesetze sanctionirt. Diese Gesetze haben es sämmtlich zu thun mit einer Abgränzung der Staatsgewalt. Sie geben die Rechtsvorschriften über die Einwirkungen, welche der Staat auf Personen und Vermögen seiner Untergebenen vornehmen *darf* und sichern daher zugleich andererseits die Sphäre, welche von diesen Eingriffen rechtlich geschützt ist. Der Gesammtinhalt aller dieser Gesetze definirt den rechtlichen Inhalt der Staatsgewalt, wie er durch die positive Gesetzgebung eines bestimmten Staates in einem bestimmten Zeitpunkte fixirt ist. In so weit aber der Staat auf die Geltungmachung von Hoheitsrechten verzichtet und sich prinzipiell auf die gleiche Stufe mit anderen Rechtssubjecten stellt, schafft sich der Staat für seine auf die Durchführung der staatlichen Aufgaben gerichtete Thätigkeit günstigere oder wenigstens besondere Rechtssätze. Solche Gesetze modificiren das Privatrecht, Strafrecht oder Prozeßrecht und setzen *spezielle* Regeln an die Stelle der allgemeinen. Daß diese speziellen Rechtssätze in besonderen Gesetzen formulirt sind, beruht nicht auf ihrem juristischen Wesen, sondern auf technischen Gründen der Gesetzgebungskunst und auch die privatrechtlichen Gesetze, die Prozeßordnungen und besonders das Strafgesetzbuch enthalten sehr zahlreiche Bestimmungen, welche mit Rücksicht auf die Verwaltungsthätigkeit des Staates die im Allgemeinen herrschenden Rechtsregeln abändern oder ergänzen.

Beide Kategorien von Gesetzen sind Gesetze im materiellen Sinne des Wortes, denn sie enthalten Rechtsregeln. Auch wenn sie in der Form der Verordnung ergehen, sind sie nicht Aeußerungen der Verwaltungsthätigkeit, sondern Akte der Gesetzgebung; nicht Handlungen des Staates, sondern Sanction von Rechtsregeln für die Handlungen desselben.

Es giebt nun aber gewisse Anordnungen, welche man ebensowohl unter dem Gesichtspunkt der Gesetzgebung als unter dem der Verwaltung auffassen kann; das ist namentlich die Einrichtung des Verwaltungs-Apparates selbst, die Organisation des Behördensystems. Von der Verwaltungsthätigkeit ist die Schaffung dieses Apparates begrifflich leicht zu unterscheiden. Die Errichtung von Verwaltungs-Behörden ist noch nicht die Verwaltungsthätigkeit selbst, sondern nur Vorbereitung und Ermöglichung derselben; es ist die Ausstattung des Staates mit Organen, mittelst deren der Staat eine Thätigkeit entfalten kann. Da jede juristische Person ein Gebilde des Rechts ist, so ist auch die Organisation derselben durch die Rechtsordnung bestimmt und geregelt und die Bildung und Wirksamkeit ihrer Organe beruht auf Rechtssätzen. Sowie man auf dem ganzen Gebiet des Privatrechts keinerlei Art von juristischer Person sich vorstellen kann, deren Grundformen und Organe nicht durch Rechtssätze vorgezeichnet oder durch Statut normirt sind, so giebt es auch auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts keine juristische Person ohne Organe, die von Rechtswegen bestehen. Vor allem gilt dies von dem Staate, dessen Verfassung das wichtigste Stück seiner eigenen Rechtsordnung ist. Es giebt daher auch keinen Staat, dessen Verfassungsrecht nicht darüber Regeln enthielte, welche Organe die verwaltende Thätigkeit auszuüben haben, und dessen Gesetzgebung nicht Bestimmungen über die Behörden-Organisation träfe. Andererseits aber kann die einmal organisirte und handlungsfähig gewordene juristische Person durch ihre eigene Thätigkeit ihre Organisation weiter ausbilden, vervollständigen und spezialisiren. So kann auch im Staate das Recht sich möglicher Weise auf den einen Satz beschränken, daß der Monarch zu verwalten habe. Alsdann ist die Herstellung des Verwaltungs-Apparates selbst eine Verwaltungsthätigkeit, eine Summe von Rechtshandlungen. Wie weit die Organisation des Verwaltungs-Apparates zum Gegenstand der Rechtsordnung erhoben, wie weit dieselbe der Geschäftsführung der durch das

Recht gegebenen Organe überlassen wird, ist demnach nicht durch juristische Gründe bestimmt, sondern durch politische Erwägungen. Für gewisse Gebiete der Verwaltung pflegt die Behörden-Organisation bis auf die Einzelheiten rechtlich festgestellt zu sein, so insbesondere für die Rechtspflege und für die Finanzverwaltung; für andere Gebiete besteht eine ausgedehnte Handlungsfreiheit der Regierung. Die Einrichtung und Verzweigung der Behörden und die Abgränzung ihres Geschäftskreises, sowie die Veränderung oder Aufhebung bestehender Behörden kann daher an sich ebensowohl als ein Akt der Gesetzgebung d. h. als Regelung der staatlichen Rechtsordnung, wie als ein Akt der staatlichen Verwaltung d. h. als Bethätigung der Geschäftsführung gedacht werden und es ist lediglich nach dem positiven Recht eines bestimmten Staates und eines bestimmten Zeitpunktes zu beantworten, in welchem Maaße das Eine oder das Andere der Fall ist.

Allen diesen Arten von Gesetzen gegenüber erscheint die Verwaltungsthätigkeit nicht als Ausführung oder Vollziehung von Gesetzen, sondern als Bethätigung der Handlungsfreiheit innerhalb der gesetzlichen Schranken. Ganz anders aber gestaltet sich das Verhältniß von Verwaltung und Gesetzgebung, wenn der letztere Ausdruck im formellen Sinne genommen wird. Da jeder überhaupt mögliche Willensact des Staates in die Form des Gesetzes gekleidet werden kann, so besteht in diesem Sinne *kein* Gegensatz zwischen Gesetzgebung und Verwaltung, sondern das Gesetz kann selbst seinem Inhalte nach ein Verwaltungsakt sein. Insbesondere kann das Gesetz gewisse Handlungen der Regierung vorschreiben; z. B. die Herstellung einer Eisenbahn, eines Festungswerkes, eines Parlamentsgebäudes, die Aufnahme oder Tilgung einer Anleihe, die Ansammlung eines Fonds, die Errichtung einer Anstalt u. s. w. Ferner kann in der Form des Gesetzes den Behörden eine mehr oder minder ausführliche Instruktion über die Art und Weise ihrer Thätigkeit gegeben werden. In den Gesetzen finden sich unzählige Bestimmungen, welche ihrem Inhalte nach ebenso gut in Reglements oder allgemeinen Verfügungen ihren Platz haben könnten. Gesetze dieser Art sind im materiellen Sinne Verwaltungsakte; *sie enthalten keinen Rechtsbefehl, sondern einen Verwaltungsbefehl.* Diesen Gesetzen gegenüber ist die Verwaltung allerdings Vollziehung, d. h. Ausführung des in gesetzlicher Form ergangenen Verwaltungsbefehls. Die Handlungsfreiheit der Verwaltungsbehörden innerhalb der vom Recht gezogenen Grenzen wird durch solche Gesetze beseitigt; die Regierung kann nunmehr nicht handeln, wie sie will, sondern sie muß handeln, wie es das ihre Verwaltungsthätigkeit regelnde Gesetz vorschreibt.

Allerdings ist die Grenze zwischen einer allgemeinen Verwaltungs-Anordnung und der Aufstellung einer Rechtsregel eine schwankende und unsichere. Die Verwaltung ist nicht blos Anwendung und Ausführung, sondern zugleich Fortbildung und Quelle des öffentlichen Rechts. Indem die Verwaltung innerhalb der vom Rechte gezogenen Schranken für die Befriedigung der staatlichen und gesellschaftlichen Bedürfnisse Sorge trägt, führt sie zu neuen Rechtssätzen. Das vorhandene Recht genügt niemals vollständig sämmtlichen Bedürfnissen der Gegenwart; es ist immer nur das Resultat der Vergangenheit. Die Verwaltung muß den Bedürfnissen der Gegenwart abhelfen und indem sie innerhalb der Schranken der Rechtsordnung beginnt, führt sie allmälig eine Umgestaltung, Erweiterung und Fortbildung der Rechtsordnnng herbei. Die Verwaltungsthätigkeit des Staates ist sonach zugleich Handhabung und Erzeugung des öffentlichen Rechts und es findet eine fortwährende Wechselwirkung zwischen Verwaltung und Rechtsbildung statt. Dadurch tritt der Antheil der Volksvertretung an der *verwaltenden* Thätigkeit des Staates erst in seiner vollen Bedeutung hervor. Er besteht nicht nur darin, daß bei den parlamentarischen Verhandlungen eine etwaige Verletzung der Gesetze durch die Verwaltungsbehörden oder eine irrige und unzweckmäßige Vollziehung derselben gerügt werden kann; er wird auch nicht dadurch erschöpft, daß durch Feststellung des Staatshaushalts die finan-

ziellen Mittel für die Verwaltungsthätigkeit der Behörden bewilligt werden; sondern er kommt vorzugsweise dadurch zur Geltung, daß die Gesetzgebung eine Form der staatlichen Willenserklärung ist, welche nicht blos auf die Sanction von Rechtssätzen sondern auch auf die Anordnung und Regelung der Verwaltungsthätigkeit anwendbar ist.

II. **Die Rechtsgeschäfte der Verwaltung.** Die staatliche Geschäftsführung vollzieht sich zum weitaus größten Theil durch Handlungen faktischer Natur, die ebenso wenig ein juristisches Interesse und einen rechtlichen Inhalt haben wie die thatsächlichen Beschäftigungen und Arbeiten der Individuen. Sie stehen dem Recht ganz fern und bilden daher auch kein Objekt des Staatsrechts.

Wie jede Geschäftsführung bedarf aber auch die Staatsverwaltung der Rechtsgeschäfte d. h. Handlungen, welche zu dem Zwecke vorgenommen werden, um Rechtsverhältnisse hervorzubringen, fortzuführen, zu verändern oder aufzuheben. Diese Rechtsgeschäfte sind ganz ebenso wie auf dem Gebiete des Privatrechts entweder zweiseitige d. h. *Verträge*, oder einseitige d. h. *Verfügungen*.

1. Der *Vertrag* findet überall Anwendung, wo der Staat mit den ihm zustehenden Herschaftsrechten die ihm obliegenden Aufgaben nicht zu erfüllen vermag. Der Vertrag kann mit einer anderen Regierung geschlossen werden, also ein völkerrechtlicher sein; er kann ferner, wie die Anstellung von Beamten, die Naturalisation von Unterthanen u. s. w. ein staatsrechtlicher sein; er kann endlich einen vermögensrechtlichen Inhalt haben. Verträge der letzteren Art müssen bei der Führung der Verwaltung in sehr großer Zahl unabläßig geschlossen worden. Die Lieferung von Waaren, die Leistung von Arbeiten, die Herstellung von Werken, die Beschaffung von Geldmitteln u. s. w. kann der Gegenstand dieser Verträge sein; ebenso kann der Staat seinerseits die Leistung von Arbeiten oder die Lieferung von Waaren u. s. w. übernehmen, z. B. in dem Betrieb der Postanstalt, der Staatseisenbahnen, der Forsten u. s. w. Das durch den Vertrag begründete Rechtsverhältniß ist nach den allgemeinen Grundsätzen des Privatrechts zu beurtheilen, sofern nicht dieselben durch spezielle zu Gunsten des Fiskus eingeführte Rechtssätze modifizirt sind. Ein sehr großer Theil der gesammten Verwaltungsthätigkeit des Staates steht demnach nicht unter eigenthümlichen staatsrechtlichen Regeln, sondern unter denen des Privatrechts und Civilprozesses.

Staatsrechtliche Prinzipien kommen nur zur Anwendung hinsichtlich des Subjekts, welches den Vertrag für den Staat schließt, d. h. hinsichtlich seiner Vertretungsbefugniß. Dieselbe hängt davon ab, daß derjenige, welcher im Namen des Staates den Vertrag abgeschlossen hat, in rechtsgültiger Weise zur Führung des betreffenden Amtes berufen (angestellt) worden ist und daß der von ihm abgeschlossene Vertrag zum Geschäftskreis (Kompetenz) des von ihm verwalteten Amtes gehört. Hinsichtlich des *Inhalts* der Verträge, welche zum Zwecke der Staatsverwaltung geschlossen werden, gilt prinzipiell der allgemeine Grundsatz des Verkehrsrechts, daß die Contrahenten volle Freiheit haben, innerhalb der gesetzlichen Schranken zu vereinbaren, was ihnen beliebt. Gerade an den unzähligen Verträgen, welche die Verwaltungsbehörden abzuschließen veranlaßt sind, wird es deutlich, daß die Verwaltungsthätigkeit nicht Anwendung oder Vollziehung der Gesetze ist; der Staat schließt vielmehr diese Verträge mit derselben Handlungsfreiheit ab wie jedes andere Rechtssubjekt und die Behörden, welche zur Verwaltung der Staatsgeschäfte berufen sind, haben bei der Vereinbarung der Vertragsbedingungen der Regel nach keine andere Stellung wie sie die geschäftsführenden Organe juristischer Personen überhaupt haben. Ausnahmsweise aber kann der Inhalt der Verträge durch Gesetz oder Verordnung so fest vorgeschrieben sein, daß die Verwaltungsbehörden die Verträge nach einer genau bestimmten Schablone abschließen müssen. Diese Ausnahmen beruhen theils auf dem finanziellen Interesse des Staates, theils auf der Fürsorge für die Wohlfahrt des

Volkes. Ein besonders anschauliches Beispiel bieten die Verwaltungen der Verkehrsanstalten, deren einzelne, in unzähligen Fällen abzuschließenden Verträge einen vollkommen stereotypen Inhalt haben.

2. Die Verfügung ist das einseitige Rechtsgeschäft des öffentlichen Rechts; sie ist ein Willensakt der Verwaltung, durch welchen ein einzelner oder eine Summe einzelner Fälle in der vom Gesetz abstract geregelten Weise geordnet wird[1]). Die Verfügung schafft keine Rechtssätze, sondern Rechtsverhältnisse; sie begründet concrete, subjective Pflichten und ist Ausübung subjectiver Rechtsbefugnisse. Der Inhalt der Verfügung kann ein ebenso mannigfacher sein, wie derjenige der Gesetze und auch auf ihn läßt sich die Eintheilung anwenden, welche oben S. 83 fg. vom Gesetzesinhalt erwähnt worden ist, imperare, vetare, permittere, punire d. h. ein auf einen oder mehrere concrete Fälle gerichtetes Gebot oder Verbot, eine Ermächtigung (Concession), eine Straffestsetzung[2]). Soweit der Staat Herrschaftsrechte über Land und Leute hat, um durch Anwendung derselben seinen Aufgaben gerecht zu werden, ist der Befehl die Form, in welcher sich die Thätigkeit der Verwaltungsbehörden vollzieht. Die staatsbürgerlichen Pflichten sind Gehorsamspflichten, sie entfalten in der Regel keine Wirksamkeit, wofern der Staat nicht ihre Erfüllung fordert, d. h. befiehlt, und sie können demnach völlig wirkungslos bleiben, wenn dieser Befehl thatsächlich nicht erlassen wird[3]). Die Gesetze normiren Voraussetzungen und Inhalt dieser Verpflichtungen nur abstract, in der logischen Form der Rechtsregel; um wirksam zu werden, bedürfen sie der Anwendung auf den concreten Fall. Der staatsrechtlich erhebliche Inhalt der Verfügung ist der Befehl an den der Staatsgewalt Untergebenen, etwas zu leisten, zu thun oder zu unterlassen. Die Einziehung der Steuern, Zölle und Gebühren, die Einberufung zur Ableistung der militärischen Dienstpflicht oder des Gerichtsdienstes, die polizeiliche Thätigkeit u. s. w. bieten zahllose Anwendungsfälle.

Hiernach ergibt sich, daß der Inhalt der Verfügung rechtlich begründet sein muß, d. h. die Befugniß des Staates, Jemandem etwas zu befehlen oder zu verbieten, von welcher die Verfügung Anwendung macht, muß durch einen Rechtssatz anerkannt sein. Die dem Staatsbürger obliegende Gehorsamspflicht ist im modernen Staate keine ungemessene, deren Umfang durch das Belieben der Regierung bestimmt werden könnte. Jeder Verwaltungsbefehl muß daher auf einem Gesetze beruhen, welches die Regierung mit der Befugniß ausstattet, eine derartige Leistung, Handlung oder Unterlassung von den Unterthanen zu verlangen. Es gilt dies ausnahmslos und findet nicht blos auf die Einforderung von finanziellen oder militärischen Leistungen, sondern in demselben Umfange auch auf alle polizeilichen Gebote und Verbote Anwendung[4]). Die Frage, ob eine Verfügung einen Befehl enthält, zu dessen Erlaß die Regierung befugt ist oder nicht, ist eine reine Rechtsfrage und ist immer einzig und allein durch eine juristische Erwägung, durch die logische Subsumirung der Verfügung unter das objective Recht, durch eine „Urtheilsfindung" zu entscheiden, gleichviel ob nach dem positiven Recht eine Gerichtsbehörde oder

---

1) Vgl. Rosin a. a. O. S. 8.

2) Ich erkenne an, daß der Begriff der Verfügung in meinem Staatsrecht II. S. 216 zu eng gefaßt ist Vgl. G. Meyer in Hirth's Annalen 1878 S. 384.

3) Vgl. Reichsstaatsr. III. 1. S. 139. III. 2 S. 127. Uebereinstimmend Rosin S. 7.

4) Die entgegengesetzte Ansicht vertritt hinsichtlich der polizeilichen Verfügungen G. Meyer in Hirth's Annalen 1878 S. 383 und Staatsrecht § 178. Der hier vertretenen Ansicht stimmen zu Rosin S. 13. Gareis in diesem Handb. I. S. 97. 184 Note 3., wol auch Zorn I., 276 („in jedem Falle kann Gehorsam nur im Rahmen von Verfassung und Gesetzen gefordert werden") und Ulrich a. a. O. S. 6. Es ist hierbei nicht zu übersehen, daß die in den Gesetzen den Polizeibehörden für gewisse Nothfälle (Epidemien, Viehseuchen u. s. w.) ertheilten Vollmachten von sehr weitem Umfang sein und den Behörden einen großen Spielraum lassen können.

eine Verwaltungsbehörde zur Fällung dieses Urtheils berufen ist. Der Rechtsgrund, auf dem die Verfügung beruht, ist aber für den Inhalt derselben nicht allein und ausschließlich entscheidend. Der Staat soll von den ihm zustehenden Rechten keinen zwecklosen und noch weniger einen unzweckmäßigen Gebrauch machen; denn die Ausübung der staatlichen Herrschaftsrechte geschieht nicht um ihrer selbst willen, sondern nur zur Durchführung der staatlichen Aufgaben, also nur in dem Maße und in der Art und Weise, wie es dieser Zweck erfordert. Die Verfügung muß daher nicht nur rechtlich zulässig, sondern auch für die Erreichung der staatlichen Zwecke nothwendig oder nützlich, mit einem Worte zweckmäßig sein. Die Entscheidung der Frage, ob die Verfügung diesem Erforderniß entspricht, ist niemals eine rechtliche, sondern in allen Fällen eine technische oder politische oder finanzwissenschaftliche u. s. w. In der Prüfung und Entscheidung dieser Zweckmäßigkeitsfrage kömmt die Freiheit der Verwaltung innerhalb der Rechtsschranken zur Verwirklichung.

Hieraus ergiebt sich der prinzipielle Unterschied zwischen Verwaltung und Rechtspflege. Die richterlichen Entscheidungen sind ausschließlich durch Rechtssätze begründet, die Entschließungen der Verwaltungsbehörden müssen zugleich rechtlich erlaubt und durch Zweckmäßigkeitsgründe gerechtfertigt sein. Die Gesetze sind für die Verwaltungsbehörden keineswegs weniger bindend wie für die Gerichte; die Verwaltungsbehörden dürfen niemals aus Zweckmäßigkeitsgründen die geltenden Rechtssätze verletzen; aber sie werden innerhalb der durch die Rechtsordnung gegebenen Grenzen durch Motive der Zweckmäßigkeit zu ihren Handlungen bestimmt.

Was die Form der Verfügung anlangt, so muß sie einem dreifachen Erforderniß genügen; sie muß von demjenigen ausgehen, dem die Befugniß zusteht, Namens des Staates zu befehlen oder zu erlauben; sie muß ferner in deutlich erkennbarer und zuverlässiger Weise enthalten, was der Inhalt des Befehles ist; sie muß endlich demjenigen, dem der Befehl ertheilt wird, gehörig bekannt gemacht werden. Die Bekanntmachung geschieht der Regel nach durch Behändigung (Insinuation oder Intimation). Ist die Verfügung nicht an individuell bestimmte Personen, sondern an eine Mehrheit von Personen oder an unbekannte Personen gerichtet, so tritt an die Stelle der Behändigung die öffentliche Bekanntmachung durch Amtsblätter, Zeitungen, Mauer-Anschläge u. dgl. Eine solche Bekanntmachung hat begrifflich keinerlei Verwandtschaft mit der Verkündigung der Gesetze und Rechtsverordnungen, sondern sie ist wie das öffentliche Aufgebot ein Surrogat der Behändigung.

3. Der Dienstbefehl. Die Handlungs-Freiheit innerhalb der gesetzlichen Schranken, welche für die Verwaltung charakteristisch ist, kann nicht jeder einzelnen Behörde oder jedem einzelnen Beamten zustehen, ohne daß die Einheit und Harmonie der Geschäftsführung gefährdet und gestört wird. Die Zerlegung der staatlichen Geschäfte in kleine Geschäftskreise, welche den einzelnen Aemtern zugewiesen sind, muß Hand in Hand gehen mit einer Centralisation der Geschäftsleitung. Die unteren Behörden sind demgemäß bei ihrer Geschäftsführung den Anweisungen der vorgesetzten Behörde unterworfen und zur Befolgung der ihnen ertheilten Anordnungen verpflichtet. Die Verwaltung der Staatsgeschäfte vollzieht sich daher nicht blos durch Befehle an Unterthanen, sondern auch durch Befehle an die eigenen Organe. Die Befolgung der von der vorgesetzten Behörde innerhalb ihrer Kompetenz ertheilten Befehle gehört zu der Dienstpflicht des Beamten und die Verletzung derselben ist ein Disciplinarvergehen.

Der Befehl der vorgesetzten Behörde kann nun aber von zweierlei Art sein. Er kann sich auf einen einzelnen concreten Fall beziehen, die Vornahme einer bestimmten Handlung, den Abschluß eines bestimmten Vertrages, den Erlaß einer bestimmten Verfügung anordnen oder untersagen. Ein solcher Befehl wird ebenfalls als Verfügung

bezeichnet; er unterscheidet sich von den soeben erörterten Verfügungen dadurch, daß seine verbindliche Kraft nicht auf den allgemeinen gesetzlichen Herrschaftsrechten des Staates, sondern auf der besonderen Amtsgewalt der vorgesetzten Behörde beruht, und die Pflicht, ihn zu befolgen, nicht ein Theil der staatsbürgerlichen Unterthanenpflicht, sondern ein Theil der amtlichen Dienstpflicht ist.

Der Befehl der vorgesetzten Behörde kann aber auch einen generellen Inhalt haben, das Verhalten der untergeordneten Behörden im Allgemeinen oder für eine unbestimmte Anzahl von Fällen regeln oder denselben die Richtung vorzeichnen, welche sie bei ihrer Geschäftsführung inne zu halten haben. Ein solcher Befehl heißt eine Verwaltungs-Verordnung. Die Verw.-Verordnung ist ihrem Wesen nach nicht mit dem Gesetz, sondern mit der Verfügung verwandt; sie ist kein Ausführungsgesetz wie die Rechtsverordnung, sondern eine General-Verfügung; sie normirt nicht die Rechtsordnung, sondern die Thätigkeit und das Verhalten der Behörden. Die Verw.-Verordnung hat deshalb Rechtswirkungen nur innerhalb des eigenen Verwaltungs-Apparates, nicht gegen Dritte; mittelbar freilich kann sie von der erheblichsten Tragweite für alle Unterthanen werden; unmittelbar aber verpflichtet die Verwaltungsverordnung nicht die Staatsbürger, sondern nur die Staatsbehörden und Beamten; sie ist eine res interna der Verwaltung. Der Bereich der Verw.-Verordnung ist demnach derselbe wie der Bereich der freien Verwaltungsthätigkeit überhaupt. Die Befugniß, Verw.-Verordnungen zu erlassen, steht nicht blos dem Monarchen als dem Chef der Verwaltung, sondern in vielfachen Abstufungen den Behörden zu; die von der höheren Instanz erlassene Verordnung bindet alle unteren Instanzen, schließt aber nicht die Befugniß derselben aus, hinsichtlich aller, in der höheren Verordnung nicht geregelten Punkte, ihrerseits wieder Verordnungen zu erlassen für die ihnen unterstellten Aemter. Die Verw.-Verordnung bedarf keiner Verkündigung, sondern der Behändigung, d. h. sie muß denjenigen Behörden, denen sie Vorschriften giebt, mitgetheilt werden. Die Mittheilung erfolgt gewöhnlich schriftlich; die schriftliche Zufertigung kann aber ersetzt werden durch den Druck in den Amtsblättern, welche die Behörden zu halten verpflichtet sind.

III. **Die Kontrole der Verwaltung.** Bei jeder ausgedehnten und an viele Geschäftsführer vertheilten Verwaltung sind zur Erhaltung der Einheit und Ordnung nicht blos leitende Organe erforderlich, welche die ausführenden instruiren und ihnen ihre Thätigkeit vorschreiben, sondern es ist auch eine stetige und wirksame Beaufsichtigung erforderlich. Hieraus ergibt sich eine dritte Art von Verwaltungsgeschäften, die eben sowohl von der unmittelbaren Geschäftsführung, wie von der Ertheilung von Anweisungen und Instruktionen begrifflich verschieden ist, wenngleich sie mit dieser letzteren Art von Geschäften thatsächlich oft verbunden ist. Die Beaufsichtigung der Verwaltung ist an sich kein Rechtsgeschäft, sondern eine geistige Thätigkeit von lediglich faktischer Natur, die an sich nicht nur ohne alle rechtliche Wirkung ist, sondern die überhaupt gar nicht äußerlich erkennbar zu werden braucht. Die beaufsichtigende Thätigkeit der Instanzen hat unmittelbar nur den Erfolg, daß die Fehler, Rechtswidrigkeiten oder Mängel constatirt werden. Möglicherweise hat diese Feststellung gar keine weiteren Folgen. Sie kann aber Veranlassung geben zu Handlungen sehr verschiedenen Inhalts, z. B. zum gerichtlichen oder disciplinarischen Einschreiten gegen einen Beamten, oder zum Erlaß von Verfügungen und Verwaltungsverordnungen oder zur Vorbereitung eines Gesetzes. Die Beaufsichtigung der Verwaltung erzeugt demnach die Motive für Willensacte des Staates. Aus diesem Grunde liegt in ihr politisch der Schwerpunkt der ganzen Verwaltungsthätigkeit. Im Vergleich zu ihr erscheint die unmittelbare Geschäftsführung der eigentlich ausführenden Unterbehörden als eine unselbständige und in zahllosen Fällen mechanische Thätigkeit; der Erlaß von speciellen oder allgemeinen Anordnungen an die Unterbehörden aber ist nur

Consequenz und Ausfluß der durch die Aufsicht gewonnenen Motive. Darnach kann man die Gesammtthätigkeit der Verwaltung in zwei große Gruppen theilen; in die unmittelbare Geschäftsführung, die in der That gewöhnlich bloße Vollziehung der durch Gesetz oder durch Anordnungen der höheren Behörden ertheilten Verwaltungsbefehle ist, und in die Leitung und Beaufsichtigung der Geschäftsführung. Da die erste der beiden Gruppen von der letzteren geistig und rechtlich vollständig beherrscht wird, so kann der souveräne Staat auf die erstere verzichten, auf die letztere nicht. Er kann die unmittelbare Geschäftsführung Gemeinden, Korporationen, Verbänden aller Art zu eigenem Recht übertragen oder überlassen; sich selbst auf die Leitung und Beaufsichtigung ihrer Geschäftsführung beschränkend. Eine solche Einrichtung nennt man Selbstverwaltung [1]).

Neben der Beaufsichtigung der Geschäftsführung, welche sich innerhalb der Verwaltung selbst vollzieht und einen integrirenden Bestandtheil derselben bildet, ist die Verwaltung überdies einer mehrfachen Kontrole unterworfen, welche man als indirekte bezeichnen kann. Es ist nämlich die Gefahr vorhanden, daß die Verwaltungsbehörden durch einseitige und rücksichtslose Verfolgung der von ihnen zu erreichenden Zwecke, andere gleichberechtigte oder noch höher stehende Interessen des Staates verletzen, insbesondere die Finanzwirthschaft oder die Rechtsordnung, sowie daß die von der Verwaltung eingeschlagene Richtung nicht im Einklang steht mit den allgemeinen Zielpunkten der Politik, welche der Staat verfolgt. Daraus ergibt sich eine dreifache Kontrole der Verwaltung; die Finanzkontrole, welche die staatswirthschaftliche Seite der Verwaltungsgeschäftsführung betrifft und durch die Ober-Rechnungsbehörde geführt wird; die Rechtskontrole, welche sich auf die Rechtmäßigkeit der von der Verwaltung vorgenommenen Rechtsakte erstreckt und durch die Gerichte (ordentliche oder besondere Verwaltungsgerichte) gehandhabt wird, aber die Erhebung eines Rechtsstreites voraussetzt; endlich die politische Kontrole, welche darauf gerichtet ist, daß die Verwaltungsbehörden nicht eine dem allgemeinen Wohle des Staates schädliche oder gefährliche Thätigkeit entfalten, und welche in der parlamentarischen Ministerverantwortlichkeit verwirklicht wird.

IV. **Reichsverwaltung und Staatsverwaltung.** Für das Verhältniß von Reichs- und Staatsverwaltung ist der Unterschied zwischen unmittelbarer Geschäftsführung und beaufsichtigender Verwaltung entscheidend. Die Gesammtmasse der zur Erreichung der staatlichen Aufgaben erforderlichen Geschäftsthätigkeit zerfällt dadurch in drei große Theile, deren Scheidung für das Verhältniß des Reiches zu den Einzelstaaten maßgebend ist. Der eine Theil wird von denjenigen Zweigen der Verwaltungsthätigkeit gebildet, welche den Einzelstaaten vollständig überlassen sind, so daß ihnen Geschäftsführung und Beaufsichtigung zusteht. Die zweite Gruppe umfaßt diejenigen Verwaltungsgebiete, welche unter Einzelstaat und Reich vertheilt sind, so daß den Einzelstaaten die unmittelbare Geschäftsführung (Selbstverwaltung), dem Reich die oberste Leitung und Beaufsichtigung zugewiesen ist. Die dritte Masse endlich besteht aus denjenigen Ressorts, welche das Reich vollständig verwaltet, so daß ihm nicht nur die Kontrole, sondern auch die unmittelbare Geschäftsführung obliegt.

Soweit bei Errichtung des deutschen Bundesstaates die Kompetenz des letztern zur Gesetzgebung festgestellt wurde, mußte auch die Verwaltungsthätigkeit der Einzelstaaten der Aufsicht der Centralgewalt unterworfen werden. Es war dies nicht nur deshalb erforderlich, damit die Regierungen der Einzelstaaten zur Beobachtung der reichsgesetzlichen Vorschriften angehalten werden, sondern auch deshalb, damit die Gesetzgebung des Reiches auf die bei der Verwaltungsthätigkeit der Einzelstaaten hervortretenden Bedürfnisse und Mängel, auf die dabei gesammelten Erfahrungen und entstandenen Gebräuche Rücksicht

1) Vgl. oben S. 21 Note 2. Uebereinstimmend Ulbrich a. a. O. S. 14 fg.

nehmen könne. Die Geschäftsführung selbst aber ist den Einzelstaaten verblieben; dem politischen Bedürfniß war genügt, wenn die Verwaltung nur nach gleichen Regeln und nach übereinstimmenden Zielen geführt wurde. Nur einige Verwaltungszweige sind speziell ausgenommen; bei ihnen ist dem Reiche auch die Geschäftsführung zugewiesen worden. Soweit dagegen die gesetzliche Regelung gewisser Angelegenheiten der Autonomie der Einzelstaaten überlassen blieb, war auch keine politische oder staatsrechtliche Nothwendigkeit vorhanden, ihre Verwaltungsthätigkeit der Ueberwachung oder Leitung Seitens des Reiches zu unterwerfen.

Die Reichsverf. hat im Eingange des Art. 4 diese Grundsätze anerkannt: „Der Beaufsichtigung Seitens des Reichs und der Gesetzgebung desselben unterliegen die nachstehenden Angelegenheiten." Es ist hierin die Kongruenz der Gesetzgebungs-Kompetenz und der Verwaltungs-Kompetenz des Reiches ausgesprochen und die Verwaltungsthätigkeit des Reichs ausdrücklich auf die Beaufsichtigung beschränkt. Hinsichtlich einzelner Angelegenheiten ist dann in den späteren Artikeln der Reichsverfassung oder in besonderen Reichsgesetzen dem Reiche auch die unmittelbare Geschäftsführung ganz oder theilweise übertragen worden. Es sind dies Ausnahmen, während Art. 4 das allgemeine Prinzip aufstellt. Ergänzt werden diese Regeln durch den Grundsatz, daß den, bei ihrem Eintritt in den Norddeutschen Bund und das Deutsche Reich souveränen, im Vollbesitze der staatlichen Gewalt befindlich gewesenen Staaten alle diejenigen Rechte verblieben sind, welche nicht durch die Verfassung oder durch verfassungsmäßig erlassene Gesetze ihnen entzogen worden sind.

1. Die freie Verwaltung der Einzelstaaten. Alle Angelegenheiten, welche der Autonomie der Einzelstaaten unterliegen, bilden das Gebiet der vollen und freien Verwaltung derselben. Aber dieselbe ist keine souveräne und rechtlich unbeschränkte; denn abgesehen davon, daß ihr Gebiet reichsgesetzlich umschrieben ist und das Reich berechtigt ist, alle Uebergriffe in das der Reichskompetenz unterworfene Gebiet zurückzuweisen, so finden auf die Handlungen und Rechtsgeschäfte der Einzelstaaten auch vielfach die vom Reich erlassenen Vorschriften des Privatrechts, Strafrechts und Prozeßrechts Anwendung.

2. Die beaufsichtigende Verwaltung des Reiches.

a) Auf denjenigen Gebieten, auf welchen das Reich zur Gesetzgebung befugt ist, hat das Reich nicht blos eine Aufsicht darüber zu führen, daß die vom Reich aufgestellten Rechtsregeln von den Regierungen der Einzelstaaten nicht verletzt werden, sondern es kann in Folge des formellen Gesetzesbegriffes auch die Thätigkeit der Einzelstaaten positiv bestimmen. Das Reichsgesetz kann nicht nur einen Rechtsbefehl, sondern auch einen Verwaltungsbefehl enthalten, d. h. den Einzelstaaten Handlungen anbefehlen. In sehr zahlreichen Gesetzen des Reiches ist dies geschehen und in allen diesen Fällen ist die Geschäftsführung der Einzelstaaten Vollziehung oder Ausführung des Reichsgesetzes.

Aber auch in der Form der Verordnung kann das Reich Verwaltungsbefehle erlassen. Nach Art. 7 Ziff. 2 der Reichsverw. hat der Bundesrath zu beschließen „über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen, sofern nicht durch Reichsgesetz etwas Anderes bestimmt ist." Dieses Recht, Verwaltungs-Verordnungen zu erlassen, ist wohl zu unterscheiden von der oben S. 87 fg. erörterten Befugniß, Rechtsregeln im Verordnungswege zu sanctioniren; während eine Rechtsverordnung immer nur auf Grund besonderer gesetzlicher Ermächtigung (Delegation) gültig erlassen werden kann, ist der Bundesrath durch die Verfassung selbst mit dem Verwaltungs-Verordnungsrecht ausgestattet und es bedarf einer speziellen reichsgesetzlichen Anordnung, um es ihm zu entziehen und dem Kaiser oder dem Reichskanzler oder einer andern Reichsbehörde oder den Einzelstaaten zu übertragen. Die Beschlußfassung über die Verwaltungs-Verordnungen erfolgt nach den in den Art. 6 und 7

der R.V. gegebenen Regeln. Die Zustimmung des Präsidiums zur Abänderung bestehender Vorschriften oder Einrichtungen ist nach Art. 37 der R.V. nur bei denjenigen Verw.-Verordnungen erforderlich, welche zur Ausführung der gemeinschaftlichen Zoll- und Steuergesetzgebung dienen (R.V. Art. 35).

Die vom Bundesrathe auf Grund des Art. 7 Ziff. 2 erlassenen Vorschriften haben niemals die Kraft von *Rechtssätzen*, sondern sind lediglich Instruktionen oder Anweisungen für die Regierungen und deren Behörden. Sie sind daher nur für die Amtsführung der letzteren verbindlich, nicht für Dritte; namentlich begründen sie keine Verpflichtungen der einzelnen Reichsangehörigen und ebensowenig können sie dieselben wirksam mit Strafen bedrohen. Die Verw.-Verordnungen des Bundesrathes bedürfen aus demselben Grunde keiner Verkündigung; sie werden vielmehr den Einzelregierungen mitgetheilt, welche für die weitere Mittheilung an die Landesbehörden Sorge zu tragen haben. Soweit der Inhalt für das Publikum von Interesse ist, kann eine öffentliche Bekanntmachung erforderlich und in der Bundes-Verordnung selbst den Einzelregierungen vorgeschrieben sein; aber eine solche Bekanntmachung ist etwas durchaus Anderes als die Verkündigung eines Gesetzes oder einer Rechtsverordnung.

b) Die *Ueberwachung* der Ausführung der Reichsgesetze, also die Kontrole der reichsgesetzlich normirten Verwaltungen steht nach Art. 17 der R.V. dem *Kaiser* zu. Er übt diese Ueberwachung aus durch den Reichskanzler und zwar entweder durch die demselben unterstellten obersten Behörden des Reiches oder durch Kommissare[1]). Dem Recht des Kaisers entspricht die Pflicht der Bundesregierungen zur Berichterstattung an die Reichsregierung. Auch jedes andere Mittel, um von der Thätigkeit der Bundesregierungen zur Ausführung der Reichsgesetze Kenntniß zu erlangen, ist anwendbar. Bei einer Meinungsverschiedenheit zwischen dem Reichskanzler und der Regierung eines Einzelstaates über die richtige Auslegung und Handhabung eines Reichsgesetzes oder einer Verordnung des Bundesrathes hat der Bundesrath gemäß Art. 7 Ziff. 3 der R.V. die Entscheidung zu treffen.

c) Die *unmittelbare Verwaltung* wird von den Einzelstaaten kraft eigenen Rechts geführt. Demgemäß wird aus den Verträgen, welche die Behörden der Einzelstaaten bei Gelegenheit dieser Geschäftsführung abschließen, nicht der Reichsfiskus, sondern der Landesfiskus verpflichtet und berechtigt, und zwar auch dann, wenn die Verwaltung für Rechnung des Reiches geführt wird, wie z. B. die Militärverwaltung. Ebenso sind die obrigkeitlichen Verfügungen Bethätigungen der Staatsgewalt der Bundesglieder; daher kommen die Regeln des Landesstaatsrechts auf sie zur Anwendung, insbesondere hinsichtlich der Kompetenz der Behörden, der Formen, der gegen sie zulässigen Beschwerden u. s. w., soweit nicht durch Reichsgesetz besondere Vorschriften ergangen sind. Auch die *Leitung* der Verwaltung steht den Centralbehörden der Einzelstaaten zu, nicht dem Reichskanzler. Der letztere kann den Landesbehörden unmittelbar keine Dienstbefehle ertheilen; er kann sich nur an die Regierung des Einzelstaates wenden und sie auffordern, für die Befolgung der vom Reiche erlassenen Anordnungen Sorge zu tragen und die Landesbehörden dazu anzuhalten. Das Reich kann daher die von den Behörden der Einzelstaaten erlassenen Verfügungen weder aufheben oder abändern, noch gegen die Beamten einschreiten, sondern es kann nur auf Grund des Art. 19 der R.V. gegen das Bundesglied wegen Nichterfüllung seiner verfassungsmäßigen Pflichten die Exekution vollstrecken.

---

1) Eine diesem Gegenstande speziell gewidmete Erörterung enthält die Abhandlung von *Emil Rümelin*, Das Beaufsichtigungsrecht des deutschen Reichs und dessen organisatorische Gestaltung (in der Zeitschrift f. die gesammte Staatswissenschaft. Bd. 39 S. 195 ff. 1883); die in derselben enthaltenen allgemeinen staatsrechtlichen Ausführungen leiden aber an einer großen Unklarheit der Begriffe und zahlreichen inneren Widersprüchen.

d) Aus der erörterten Vertheilung der Verwaltungsgeschäfte ergibt sich, wer die Verantwortlichkeit für die hier in Frage stehenden Verwaltungszweige trägt. Nur die Kontrole dieser Verwaltungen ist ein Geschäft des Reiches; demgemäß ist der Reichskanzler dem Kaiser und dem Reichstage dafür verantwortlich, daß er diese Kontrole pflichtgemäß und mit der erforderlichen Sorgfalt und Umsicht handhabt. Eine Vertretung desselben kann nur durch einen Generalstellvertreter geübt werden; Stellvertreter für einzelne Verwaltungszweige sind unstatthaft (s. oben S. 58). Die Minister der Einzelstaaten dagegen sind ihren Landesherren und Landtagen gegenüber verantwortlich für die gesetzmäßige und zweckentsprechende Führung der unmittelbaren Verwaltung.

3. Die unmittelbare Reichsverwaltung. Das Reich kann unter Benutzung der Gesetzesform der Verwaltungsthätigkeit der Reichs-Behörden bestimmte Aufgaben zuweisen, Handlungen vorschreiben u. s. w., mit einem Worte die obersten Verwaltungsbefehle ertheilen. Die Befugniß, die zur Ausführung der Gesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu erlassen und Einrichtungen zum Zweck der Verwaltungsthätigkeit zu treffen, steht dem Bundesrath zu, falls sie nicht durch spezielle gesetzliche Anordnung dem Kaiser oder dem Reichskanzler übertragen ist. Die Leitung der amtlichen Thätigkeit der Verwaltungsbehörden steht dem Reichskanzler und den ihm unterstellten Centralbehörden des Reiches zu; für die einzelnen Verwaltungszweige können verantwortliche Stellvertreter des Reichskanzlers ernannt werden (s. oben S. 58). Er ist befugt, den ihm unterstellten Behörden innerhalb der durch Reichsgesetze und Bundesraths-Beschlüsse gezogenen Schranken Dienstbefehle (Instructionen, Reglements, General-Verfügungen) zu ertheilen, denen dieselben Gehorsam schuldig sind.

Die von den Reichsbehörden im Betriebe ihrer Verwaltungsgeschäfte abgeschlossenen Verträge berechtigen und verpflichten den Reichsfiskus; alle mit der Verwaltungsthätigkeit verbundenen Ausgaben und Einnahmen erfolgen für Rechnung des Reiches und unterliegen der Prüfung des Rechnungshofes.

§ 12. **Die Staatsverträge.** [1]). I. **Begriff und juristische Natur.** Willensakte des Staates, gleichviel worin ihr Inhalt besteht, können in der Form des völkerrechtlichen Vertrages sich vollziehen. Von einem Gesetz und einer Verordnung unterscheidet sich der Staatsvertrag dadurch, daß das Gesetz (sowie die Verordnung) ein Befehl ist, den die Staatsgewalt an ihre Unterthanen erläßt, daß der Staatsvertrag dagegen ein Versprechen ist, welches einem gleichberechtigten Kontrahenten ertheilt wird. In dem Staatsvertrage verpflichtet sich der Staat etwas zu geben, zu thun, zu unterlassen. Während nun der Staat die Befolgung seiner Befehle von seinen Unterthanen durch die staatlichen Machtmittel erzwingt, kann es keinen staatlichen Zwang zur Erfüllung von Staatsverträgen geben, da der Staat nicht gegen sich selbst Zwang zu üben vermag; sondern es giebt lediglich einen völkerrechtlichen Zwang, welchen der eine Kontrahent gegen den

1) Außer den in meinem Staatsrecht des D. R. Bd. II. S. 152 ff. (1878) bereits berücksichtigten Schriften sind nunmehr noch folgende zu erwähnen: G. Meyer's Rezension in Hirth's Annalen 1878 S. 378 ff. und Staatsrecht § 189. 190. — Jos. Unger, Ueber die Gültigkeit von Staatsverträgen 1879. In Grünhut's Zeitschrift Bd. VI. S. 349 ff. Dazu Ryck in Heymann's Krit. Litteraturblatt. 1879 S. 85 fg. — Jellinek, Die rechtl. Natur der Staatenverträge. Wien 1880. — Zorn, Die Deutschen Staatsverträge. In der Zeitschr. f. die gesammte Staatswissenschaft. Bd. 36 (1880) S. 1 ff. — J. A. Levy, Wet of Tractaat? 'S Gravenhage. 1880. Ed. Clunet, Du défaut de validité de plusieurs traités diplomat. conclus par la France avec les puissances étrangères. 2. édit. Paris 1880. Sodann insbesondere Max Pröbst, Die Lehre vom Abschlusse völkerrechtl. Verträge durch das D. R. und die Einzelstaaten des Reiches. (Münchener Preisschrift. — In Hirth's Annalen 1882 S. 241 ff.); endlich Guido Prestele, Die Lehre v. Abschlusse völkerrechtl. Verträge durch das D. R. und die Einzelstaaten des Reiches. Münchener Doctor-Dissertation. 1882. Die Schrift von Heinr. Tinsch, Das Recht der Deutschen Einzelstaaten bezügl. des Abschlusses völkerrechtl. Verträge, Erlangen 1882, ist als werthlos zu bezeichnen.

andern zur Anwendung bringt, wenn er es für erforderlich oder nützlich hält. Ein Staatsvertrag hat an und für sich gar keine Rechtswirkungen nach Innen (gegen Behörden und Unterthanen), sondern einzig und allein nach Außen. Staatsverträge sind Rechtsgeschäfte, durch welche nur die Kontrahenten gegen einander Ansprüche und Verpflichtungen begründen. Die Entscheidung, ob ein Staatsvertrag erfüllt oder ob die völkerrechtlichen Folgen der Nichterfüllung getragen werden sollen, steht in jedem Falle nur dem Staate als solchem, der Regierung, nicht den einzelnen Unterthanen oder Behörden zu. Der völkerrechtliche Vertrag als solcher verpflichtet die letzteren niemals und unter keinen Umständen und die einzelnen Behörden und Unterthanen sind in keinem Falle weder befugt noch im Stande den Vertrag zu erfüllen. Nur der Staat als solcher, der das alleinige Subjekt der aus dem Staatsvertrage hervorgehenden Pflichten ist, vermag dieselben zu erfüllen. Diese Erfüllung aber geschieht in der Mehrzahl der Fälle durch einen Befehl an die Unterthanen resp. Behörden. Wenn z. B. ein Schutz- und Trutzbündniß mit einer andern Macht abgeschlossen wird, so ist dieser Vertrag für die Staatsangehörigen ohne alle und jede Rechtswirkung; sie gehorchen, falls dasselbe zu einem Kriege führt, lediglich der Einberufungs-Ordre, dem Marsch-Befehl, dem Gesetz, welches ihnen die zur Kriegsführung erforderlichen finanziellen Leistungen auferlegt u. s. w., also nicht die Vereinbarung unter den Staaten äußert rechtliche Wirkungen auf die Angehörigen eines derselben, sondern innerhalb jedes Staates wirkt einzig und allein der von der Staatsgewalt ausgehende Befehl. Ganz dasselbe gilt, wenn zwei Staaten übereinkommen, gewisse Geschäfte nach gleichmäßigen Grundsätzen zu verwalten, Einrichtungen übereinstimmend zu treffen, sich gegenseitige Dienste zu leisten u. s. w. Ein solcher Vertrag verpflichtet die Behörden der einzelnen Staaten nicht nur nicht, ihn zu erfüllen, sondern sie sind auch nicht einmal befugt, ihn zur Richtschnur ihrer amtlichen Thätigkeit zu nehmen, so lange sie nicht von der vorgesetzten Behörde, also in letzter Instanz von der Centralregierung ihres Staates, den Befehl erhalten haben, dem Vertrage gemäß zu handeln; und der Vertrag verliert für sie sofort jede Geltung, sobald sie von der vorgesetzten Behörde die Weisung bekommen, im Widerspruch mit demselben zu verfahren. Auch hier ist es also nicht der Vertrag, sondern der dienstliche Befehl der vorgesetzten Behörde, die Verwaltungs-Verordnung, welche innerhalb des einzelnen Staates rechtliche Wirkungen entfaltet. Wenn nun ein Staatsvertrag einen Inhalt hat, welcher die in einem oder mehreren der kontrahirenden Staaten bestehenden Rechtssätze verändert oder aufhebt oder die Schaffung neuer Rechtsregeln erfordert, so ist es ebenfalls nicht der Staatsvertrag, der im Stande wäre, diese Rechtssätze hervorzubringen, sondern der Staatsvertrag erzeugt nur die Verpflichtung für die kontrahirenden Staaten, daß diese — und zwar jeder in seinem Gebiete — die vereinbarten Rechtssätze schaffen. Dazu ist ein Befehl der Staatsgewalt erforderlich, welcher die Befolgung der in dem Vertrage enthaltenen Rechtsregeln anordnet, sie mit Gesetzeskraft ausstattet, d. h. ein Gesetzes befehl.

Der Abschluß eines Staatsvertrages erzeugt demgemäß niemals irgend welche Rechtssätze oder Verwaltungs-Normen, sondern er begründet lediglich die Verpflichtung des Staates zum Erlaß derselben. Durch den Erlaß dieser Vorschriften wird der Vertrag erfüllt; die Behörden und Unterthanen, welche dann diese Verwaltungs-Vorschriften und Rechtssätze befolgen, erfüllen nicht mehr den Staatsvertrag, sondern den Befehl ihres Staates.

Die äußere Trennung des Vertrages, der unter den Staaten abgeschlossen ist, und der von den kontrahirenden Staaten zur Durchführung desselben erlassenen Befehle ist aber in vielen Fällen unzweckmäßig und mit großen Schwierigkeiten verbunden. Die Verträge enthalten regelmäßig gegenseitige Zusicherungen, die nicht aus ihrem Zusammen-

hange gerissen werden können, sie enthalten ferner Verabredungen, welche theils nur die Verwaltung betreffen theils in die Rechtsordnung eingreifen, und hier handelt es sich wieder theils um die Einführung neuer Verwaltungsvorschriften oder neuer Rechtsregeln, theils nur um die Aufrechterhaltung und die Fortdauer der bestehenden Anordnungen.

Es würde deßhalb eine keineswegs leichte und einfache Aufgabe sein, wenn der Staat im Anschluß an den Staatsvertrag diejenigen Verfügungen, Verordnungen und Gesetze formuliren und erlassen sollte, welche zur Durchführung des Vertrages erforderlich sind. Der Staat erleichtert und vereinfacht sich dies, indem er den allgemeinen Befehl erläßt, den von ihm abgeschlossenen Vertrag zu beobachten, ihm gemäß zu verwalten und zu urtheilen. Sowie das gewöhnliche Gesetz aus zwei Theilen besteht, dem Gesetzesinhalt und dem den Gesetzesbefehl enthaltenden Eingang, so wird auch der Staatsvertrag mit einem Eingange versehen, welcher die Befolgung desselben anbefiehlt. Fast in allen Staaten, namentlich auch in der Mehrzahl der Deutschen Staaten wird dieses Verfahren beobachtet.

In einigen Staaten hat sich jedoch ein mangelhaftes und incorrectes Verfahren entwickelt, indem man die ausdrückliche Anordnung, den Vertrag zu befolgen, unterläßt. Dieser Befehl wird stillschweigend ertheilt, indem er sich in concludenter und zweifelloser Weise aus der Thatsache der offiziellen Verkündigung ergiebt. Dieses Verfahren war in Preußen üblich und hat sich aus der Preußischen Praxis in diejenige des Nordd. Bundes und des Deutschen Reiches eingeschlichen. Dieses incorrecte Verfahren kann die Vorstellung hervorrufen, als ob Behörden und Unterthanen durch den Abschluß des Vertrages zur Befolgung desselben verpflichtet würden und als wenn die Verkündigung des Vertrages keine andere Bedeutung hätte, als ihn zur öffentlichen Kenntniß zu bringen. Die Verkündigung ist auch bei Staatsverträgen etwas wesentlich Anderes als die Veröffentlichung; der bloße Abdruck eines Staatsvertrages in Zeitungen u. s. w. ist ohne alle und jede rechtliche Bedeutung. Der rechtliche Inhalt der Verkündigung ist nicht die Bekanntmachung des Publikums mit dem Staatsvertrage, sondern der Befehl des Staates an Behörden und Unterthanen, den Vertrag zu beobachten. *Völkerrechtlich* ist der Abschluß des Vertrages der entscheidende Vorgang, *staatsrechtlich* die Verkündigung desselben. Wie bei der Gesetzgebung der staatsrechtlich entscheidende Vorgang — die Sanction — äußerlich verschwindet und von den übrigen Erfordernissen der Gesetzgebung verdeckt und verborgen wird, so wird auch der staatsrechtlich entscheidende Vorgang bei den Staatsverträgen, — der Befehl sie zu befolgen — bei der Verkündigung gleichsam verschluckt.

Im Folgenden sollen diese beiden Momente einer getrennten Erörterung unterzogen werden; hierbei empfiehlt es sich aus Zweckmäßigkeitsgründen den staatsrechtlichen Vorgang, auf dem die verbindliche Kraft im Innern beruht, voranzustellen.

Während in der früheren Litteratur zwischen dem völkerrechtlichen und dem staatsrechtlichen Vorgang gewöhnlich nicht unterschieden und das Ganze als ein *völkerrechtlicher* Akt betrachtet wurde, ist in neuester Zeit *Zorn* in das entgegengesetzte Extrem verfallen. In der oben cit. Abhandlung stellt er die Ansicht auf, daß ein Völkerrecht als solches überhaupt nicht existire, sondern als „äußeres Staatsrecht" aufzufassen sei (S. 8), „daß ein zwischenstaatlicher Vertrag gar keinen juristischen, auch keinen völkerrechtl. Charakter trage" (S. 10 fg.), „daß die Ratifikation bei Staatsverträgen genau der nämliche Rechtsakt sei, wie bei Gesetzen die Sanction" (S. 25) und daß: „dasjenige, was den Vertrag zum Recht macht, die Ratifikation sei. Sie sei der Imperativ (!) an die Staatsangehörigen, den Vertrag zu beobachten." (S. 36). Gegen *Zorn* haben sich bereits ausführlich ausgesprochen *Jellinek* a. a. O. S. 55 ff. und J. A. *Levy* S. 99 fg. Mag man über die Konstruktion des Völkerrechts denken, wie man will, die Thatsache läßt sich nicht wegläugnen, daß Staaten gegen einander vertragsmäßig Rechtsverhältnisse begründen und sich wechselseitig zur Vornahme staatlicher Handlungen verpflichten, und daß die Wirkungen solcher Akte an und für sich nur nach Außen, gegen die mitkontrahirenden Staaten eintreten, nicht nach Innen. Schon das nicht seltene Vorkommen geheimer Staatsverträge und die unbezweifelte völkerrechtliche Verbindlichkeit derselben zeigt deutlich, daß ein ratifizirter Staatsvertrag noch lange kein Gesetz ist. Es ist überhaupt nicht einzusehen, wie ein einem andern Staat gegebenes

Versprechen ein „Imperativ" sein soll. Auch ist Zorn selbst weit entfernt, seine Theorie consequent festzuhalten. Denn wenn der zwischenstaatliche Vertrag in der That gar keinen juristischen, auch keinen völkerrechtlichen Charakter trägt und die Ratifikation der Imperativ an die Staatsangehörigen ist, so steht damit im Widerspruch, daß er S. 37 die ausdrückliche Erwähnung des erfolgten Austausches der Ratifikationsurkunden aus dem Grunde für erforderlich erklärt „da darin die gegenseitige Acceptation (!) liegt." Wenn ferner die Vereinbarung mit dem fremden Staate etwas rechtlich ganz Unerhebliches ist und Ratifikation und Sanction identische Begriffe sind, wie rechtfertigt es sich, daß der Kaiser die Staatsverträge ratifizirt, während doch das Recht zur Sanction der Gesetze und der Verordnungen nach Zorn's eigener Darstellung dem Bundesrath zusteht, und wie verträgt sich damit das auch von Zorn (S. 13 Note 4) gebilligte Postulat, daß die Rechtssätze über die Erfordernisse und Wirkungen der Staatsverträge mit den Rechtsgrundsätzen über die Gesetzgebung in Einklang stehen müssen?

II. Die Erfordernisse des staatlichen Befehls, auf welchem **die staatsrechtliche Gültigkeit** der Staatsverträge beruht, bestimmen sich nach seinem Inhalt; hiernach ergeben sich folgende Unterscheidungen:

1. Wenn das Reich in dem Vertrage sich zur Vornahme einzelner Handlungen verpflichtet hat, zu welchen die Behörden nach Maßgabe der bestehenden Gesetze befugt sind, so genügt eine Verfügung (Dienstbefehl) an die ressortmäßigen Behörden, durch welche ihnen die Vornahme dieser Handlungen aufgetragen wird. Zum Erlaß ist der Reichskanzler oder der Chef des betreffenden Ressorts befugt.

2. Enthält der Vertrag Vereinbarungen über allgemeine Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen, welche zur Ausführung von Reichsgesetzen dienen [1]), so ist nach Art. 7 Ziff. 2 der R.V. der Bundesrath zum Erlaß der Anordnungen befugt, falls nicht durch Reichsgesetz der Erlaß solcher Anordnungen dem Kaiser oder einer Reichsbehörde übertragen ist. (Verwaltungsverordnungen.)

3. Dagegen ist die Uebereinstimmung von Bundesrath und Reichstag erforderlich, wenn zur Ausführung des Vertrages ein Gesetzesbefehl nothwendig ist. Dies ist aber nicht nur dann der Fall, wenn der Vertrag Rechtsvorschriften enthält, welche das bestehende Recht aufheben, abändern, ergänzen, sondern auch dann, wenn er irgend einen Gegenstand betrifft, welcher im Deutschen Reich in der Form der Gesetzgebung erledigt werden muß oder erledigt zu werden pflegt, insbesondere auch wenn er Verwaltungsregeln betrifft, die im Deutschen Reich durch Gesetze sanctionirt worden sind, da solche Verwaltungsvorschriften formelle Gesetzeskraft haben. Die Frage, welche Staatsverträge „in den Bereich der Reichsgesetzgebung" eingreifen, ist demnach nicht im Allgemeinen nach unabänderlichen Kriterien zu beantworten, sondern immer nur nach dem momentanen Zustande der Reichsgesetzgebung. Insoweit nun ein Gesetzesbefehl erforderlich ist, um einem Staatsvertrage staatsrechtliche Geltung zu verschaffen, ist zum Erlaß und zur Wirksamkeit dieses Befehles Alles dasjenige erforderlich, was zum Zustandekommen eines gewöhnlichen Gesetzes gehört und die im § 10 entwickelten Rechtssätze finden durchweg analoge Anwendung; die Erfordernisse sind demnach Uebereinstimmung zwischen Bundesrath und Reichstag über den Inhalt, Sanction, Ausfertigung und Verkündigung.

a) Die Feststellung des Inhaltes. Da nur der Kaiser die Verhandlungen über Staatsverträge durch seine Beamten führen kann, so ergiebt sich, daß die Vorlage eines Staatsvertrages im Bundesrath immer nur vom Kaiser, niemals von einem anderen Bundesgliede erfolgen kann. Da ferner die Vorlagen an den Reichstag nach Maßgabe der Beschlüsse des Bundesrathes gebracht werden (R.V. Art. 16), so folgt, daß dem Reichstage ein Staatsvertrag nur vorgelegt werden kann, wenn der Bundesrath sich mit demselben einverstanden erklärt hat. So wie hierdurch das sogen. Recht der Initiative für die Mitglieder des Bundesrathes und Reichstages in Wegfall kommt, so ist auch das

1) Z. B. über Zollabfertigungen, Gewerbebetrieb, Schiffsvermessungspapiere, Zulassung zum Armenrecht und dgl.

Recht der Amendirung, wenn auch de jure nicht ausgeschlossen, so doch de facto beschränkt, da der Inhalt und Wortlaut des Vertrages nicht unter den Organen des Reiches, sondern zwischen den Bevollmächtigten des Reiches und des Staates vereinbart wird. Der Reichstag kann jedoch die Genehmigung des Vertrages an die Bedingung knüpfen, daß derselbe gewisse Abänderungen oder Zusätze erhält, und die Zulässigkeit einer solchen Beschlußfassung kann um so weniger bezweifelt werden, als dem Reichstage regelmäßig nicht der definitiv geschlossene Vertrag, sondern der Vertrags-*Entwurf* zur Genehmigung vorgelegt wird. (Siehe unten.)

b) Die *Sanction* ergeht von dem Bundesrathe als demjenigen Organe des Reiches, dem der eigentliche Gesetzgebungsakt zusteht. Dieser Akt kann nur vollzogen werden, nachdem der Reichstag die Genehmigung ertheilt hat und der Worlaut des Vertrages mit den Beschlüssen des Reichstages in Einklang gesetzt worden ist. Der vom Reichstag gefaßte Beschluß, welcher die Genehmigung ausspricht, muß nach Art. 7 Ziff. 1 der R.V. dem Bundesrath nochmals zur Beschlußfassung vorgelegt werden, und dieser *zweite* Beschluß des Bundesrathes enthält die Sanktion. Sowie bei gewöhnlichen Gesetzen dieser Beschluß darauf gerichtet ist, dieselben dem Kaiser zur „Ausfertigung" zu unterbreiten, geht er bei Staatsverträgen dahin, dieselben dem Kaiser zur Ratifikation zu überweisen. Die Genehmigung des Reichstages ist die Voraussetzung, ohne welche der Bundesrath den Vertrag nicht für staatsrechtlich verbindlich erklären kann; die Erklärung des Bundesrathes ist wieder die Voraussetzung, ohne welche der Kaiser nicht dem fremden Staate das Versprechen geben kann, daß der Vertrag vollzogen werden wird.

Für die Beschlußfassung des Bundesrathes gelten ganz dieselben Regeln, welche für die Sanction der Gesetze Anwendung finden; insbesondere auch die im Art. 78 der R.V. enthaltenen Rechtsvorschriften, falls die Vollziehung des Vertrages eine Veränderung der Verfassung in sich schließt z. B. die Grenzen des Bundesgebietes verändert, oder in die Sonderrechte einzelner Bundesstaaten eingreift.

c) *Die Ausfertigung.* Gemäß der in Preußen ausgebildeten und vom Norddeutschen Bunde und dem Deutschen Reiche festgehaltenen Praxis findet eine Ausfertigung des Gesetzes, welches den Unterthanen und Behörden die Beobachtung oder Vollziehung eines Staatsvertrages anbefiehlt, nicht statt. Wenn man das völkerrechtliche Geschäft und den staatlichen Befehl äußerlich so auseinanderhalten würde, wie es die juristische Natur der Sache verlangt und wie es in der überwiegenden Mehrzahl aller Staaten thatsächlich geschieht, so müßte jeder Staatsvertrag *zweimal* ausgefertigt werden; einmal für den Staat, mit welchem er abgeschlossen worden ist (Ratifikation) und überdies für den eigenen Staat behufs der Gesetzgebung (Promulgation). Diese Ausfertigung müßte die Verordnungsklausel, wie sie für jedes Gesetz erforderlich und üblich ist, enthalten und zugleich müßte die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzesbefehls formell constatirt werden durch die Kaiserliche Beurkundung, daß der Bundesrath und der Reichstag die Zustimmung ertheilt haben. Endlich wäre noch ein drittes Erforderniß begründet, welches bei gewöhnlichen Gesetzen nicht existirt; da nämlich die Zustimmung des Bundesrathes und Reichstages nur für den Fall und unter der Voraussetzung ertheilt ist, daß der völkerrechtliche Vertrag wirklich zu Stande kömmt und auch der mitcontrahirende Staat sich definitiv verpflichtet, so müßte in der staatsrechtlichen Ausfertigung konstatirt werden, daß diese Voraussetzung erfüllt, d. h. der Vertrag durch Auswechslung der Ratifikationen definitiv geschlossen worden ist. Diese zweite — staatsrechtliche — Ausfertigung der Verträge unterbleibt aber nach der im Reich angenommenen Praxis gänzlich.

d) *Die Verkündigung.* Der Staatsvertrag als Geschäft des Völkerrechts bedarf weder einer Verkündigung im Rechtssinne noch einer Veröffentlichung zum Zweck seiner thatsächlichen Bekanntmachung. Geheime Verträge haben dieselben völkerrechtlichen

Wirkungen wie veröffentlichte. Dagegen bedarf das Gesetz, welches die Vollziehung oder Beobachtung des Staatsvertrages anordnet, der Verkündigung wie jedes andere Gesetz. Da nun aber im Deutschen Reich dieses Gesetz überhaupt nicht formulirt und ausgefertigt wird, so kann es auch nicht verkündigt werden; der Verkündigung wird vielmehr die Vertragsurkunde zu Grunde gelegt. Der Abdruck derselben im Reichsgesetzblatt erscheint daher äußerlich als eine bloße Mittheilung, daß ein Staatsvertrag mit dem angegebenen Wortlaut abgeschlossen worden sei, ohne Verordnungsklausel, ohne Erwähnung der Genehmigung des Reichstages und des Bundesrathes, ja selbst ohne die Unterschrift des Kaisers und ohne die Contrasignatur des Reichskanzlers. Der völkerrechtliche Hauptakt, die Ratifikations-Urkunde, wird nicht publizirt; es wird nur hinter dem Abdruck des Vertrages die historische Notiz, daß die Ratifikation desselben erfolgt ist, ohne jede Unterschrift und Beglaubigung beigefügt. Da diese Art der Verkündigung den Anordnungen im Art. 1 und Art. 17 der R.V. zweifellos nicht entspricht, ein Rechtssatz aber, daß der bloße Abdruck eines Staatsvertrages im Reichsgesetzblatt dieselben staatsrechtlichen Wirkungen habe wie eine ordnungsmäßige Verkündigung weder in der Reichsverfassung noch in einem andern Reichsgesetz anerkannt ist, so läßt sich mit Grund in Zweifel ziehen, ob die bisher übliche Art der Verkündigung in denjenigen Fällen, in denen der Inhalt des Vertrages in den Bereich der Gesetzgebung eingreift, rechtliche Kraft nnd Wirksamkeit hat [1]).

4. Wenn zur Vollziehung von Staatsverträgen Ausführungsbestimmungen erforderlich sind, so finden die Grundsätze über Verordnungen analoge Anwendung. Demgemäß können Rechtsvorschriften im Verordnungswege nur auf Grund gesetzlicher Ermächtigung, die in der Genehmigung des Staatsvertrages durch Bundesrath und Reichstag enthalten sein kann, erlassen werden; Verwaltungsvorschriften dagegen sind vom Bundesrath oder, wenn sie die unmittelbare Reichsverwaltung betreffen, nach Maßgabe der Spezialgesetze von den Verwaltungschefs zu erlassen. Hervorzuheben ist nur, daß auch die Ausführungsbestimmungen durch völkerrechtlichen Vertrag vereinbart werden können, welcher der Genehmigung des Reichstags nicht bedarf, wenn er nur Verwaltungsmaßregeln oder Detailvorschriften innerhalb der durch den genehmigten Staatsvertrag sanctionirten Grundsätze betrifft.

III. **Der Abschluß von Staatsverträgen.** 1. Art. 11 Abs. 1. der R.V. bestimmt: „Der Kaiser hat das Reich völkerrechtlich zu vertreten, im Namen des Reichs Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, Bündnisse und andere Verträge mit fremden Staaten einzugehen, Gesandte zu beglaubigen und zu empfangen„. Diese Bestimmung wird aber ergänzt oder eingeschränkt durch Abs. 3 desselben Artikels (in der Nordd. B.Verf. Abs. 2), welcher lautet:

„Insoweit die Verträge mit fremden Staaten sich auf solche Gegenstände beziehen, welche nach Art. 4 in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören, ist zu ihrem Abschluß die Zustimmung des Bundesrathes und zu ihrer Gültigkeit die Genehmigung des Reichstages erforderlich."

Dieser Artikel, dessen schlechte Fassung und Unklarheit allgemein gerügt wird, hat den Anlaß zu einer ganzen Reihe von Streitfragen gegeben. Einverständniß besteht nur darüber, daß die formelle Legitimation des Kaisers zur Vertretung des Reiches im völkerrechtlichen Verkehr verfassungsmäßig begründet ist, daß ihm die Anknüpfung und Leitung der Verhandlungen zusteht und daß der Abschluß des Vertrages vom Kaiser Namens des Reiches bewirkt wird. Dagegen ist es in hohem Grade bestritten, von welcher Art

1) Die Mängel dieses Verkündigungs-Verfahrens sind von sämmtlichen Schriftstellern, die diese Materie in neuester Zeit behandelt haben, einstimmig anerkannt und gerügt worden, aber ohne allen Erfolg. Abhülfe könnte nur das Reichsgericht schaffen.

und Bedeutung die im Abs. 3 dem Bundesrath und Reichstag zugewiesenen Befugnisse sind. Es sind namentlich drei Fragen von Bedeutung; nämlich ob die Legitimation des Kaisers durch Abs. 3 nach Außen d. h. andern Staaten gegenüber eingeschränkt wird, so daß ein Vertrag nichtig ist, so lange den Erfordernissen des Abs. 3 nicht genügt ist; ferner ob die Rechte des Bundesraths und Reichstags gleichartig oder verschiedenartig sind; endlich in welchem Umfange Staatsverträge unter die Vorschriften des Abs. 3 fallen. Hier ist nun Folgendes zu erwägen:

a) Es darf als ein allgemein anerkannter Grundsatz des Völkerrechts betrachtet werden, daß die von einem Organe des Staates abgeschlossenen Verträge für den Staat nur verbindlich sind, insoweit jenes Organ innerhalb seiner verfassungsmäßigen Vertretungsbefugniß gehandelt hat. Wenn demnach eine Verfassung den Grundsatz aufstellt, daß der Souverän ohne Genehmigung des Landtags oder der Präsident ohne Zustimmung einer souveränen (gesetzgebenden) Versammlung zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge nicht befugt ist, so sind Verträge, welche unter Verletzung einer solchen Vorschrift abgeschlossen sind, null und nichtig und sie erzeugen keinerlei völkerrechtliche Verpflichtungen; denn Verfassungsbestimmungen dieser Art heben die Legitimation (Vollmacht) des Souveräns oder Präsidiums auf.

Allein eine ganz andere Frage ist die, ob das positive Recht eines Staates, welches die Genehmigung der Volksvertretung zu Staatsverträgen oder zu gewissen Arten derselben vorschreibt, dadurch die Legitimation des Staatsoberhauptes zur völkerrechtlichen Vertretung aufheben oder beschränken will, oder ob es nur das Staatsoberhaupt bei der Vollziehung des Vertrages an die Mitwirkung der Volksvertretung binden will. Daß das Gesetz immer beides zugleich wollen müsse, daß es mit sich selbst in Widerspruch treten würde, wenn es für die völkerrechtliche Gültigkeit der Verträge andere Voraussetzungen aufstellen würde als für ihre staatsrechtliche Vollziehbarkeit, ist unrichtig. Die Legitimation zur Vertretung betrifft ein ganz anderes Rechtsverhältniß, wie die Befugniß, Unterthanen und Behörden rechtsgültige Befehle ertheilen zu dürfen. Sowie bei den Personen des Privatrechts die Befugniß zur rechtsverbindlichen Vertretung derselben an ganz andere Bedingungen geknüpft sein kann, wie die Befugniß zur Geschäftsführung, Vermögensverwaltung, Statutenveränderung innerhalb der Korporation, so ist auch bei den Personen des öffentlichen Rechts und insbesondere bei den Staaten weder ein begriffliches noch thatsächliches Hinderniß gegeben, daß die Legitimation zur Vertretung durch andere Vorschriften geregelt ist, wie die Befugniß zur Vornahme von Herrschaftsakten innerhalb des Staatsverbandes.

Dazu fehlt es auch nicht an Motiven; denn die sichere und leichte Erkennbarkeit der Legitimation ist auch für den völkerrechtlichen Verkehr ein Bedürfniß, wie denn unbestrittener Weise in England, in Nordamerika und einigen anderen Staaten und nach einer wohlbegründeten Ansicht in Preußen [1]) zwischen der formellen Legitimation des Staatsoberhauptes zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge und den Bedingungen, unter welchen der Vertrag zur Ausführnng gebracht werden kann, unterschieden wird. Hiernach ist es lediglich eine Frage des positiven Rechts, inwieweit nicht nur die Vollziehung, sondern zugleich auch die Legitimation zum Abschluß von Staatsverträgen beschränkenden Vorschriften unterworfen ist.

In der neuesten, in meinem Reichsstaatsrecht II. § 64 noch nicht berücksichtigten Litteratur ist die Theorie, daß Verfassungsbestimmungen, welche die Gültigkeit eines Staatsvertrages von der Zustimmung einer Volksvertretung u. s. w. abhängig machen, nicht blos von der staatsrechtl. Vollziehbarkeit, sondern auch von der völkerrechtl. Verbindlichkeit zu verstehen seien, insbesondere

1) Allerdings herrscht hinsichtlich des Preußischen Rechts in dieser Beziehung eine Controverse, auf welche hier nicht eingegangen werden kann.

von Unger a. a. O. ausgeführt worden, dem Clunet l. c. p. 43, Zorn S. 16 ff., Prestele S. 43 ff. zugestimmt haben. Das Hauptargument dieser Schriftsteller, daß „die Gültigkeit sich nicht spalten lasse und ein Vertrag nicht nach Außen gültig und nach Innen ungültig sein könne", ist nicht durchgreifend; denn „nach Innen" giebt es keinen „Vertrag", von einem solchen kann immer nur in völkerrechtl. Beziehung gesprochen werden; die Gültigkeit des Versprechens wird dadurch nicht „gespalten", daß das Versprechen wegen eines staatsrechtlichen Hinderniſses zunächst „unvollziehbar" bleibt. Wenn die Reblauskonvention v. 18. Septemb. 1878 im Artikel 1 die Verpflichtung der Staaten anerkennt, Sicherungsmaßregeln im Wege „der inneren Gesetzgebung" anzuordnen, so ist dieses Versprechen gültig und kann doch unerfüllbar bleiben, wenn die innere Gesetzgebung aus irgend einem Grunde nicht zu Stande kommt. Ganz dasselbe würde eintreten, wenn die Konvention die zu ergreifenden Maßregeln speziell aufgeführt hätte, in einem Staate aber die verfassungsmäßige Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften nicht ertheilt wird. Unger führt weiter aus, daß die Ungültigkeit eine relative sei, nach Analogie derjenigen privatrechtlichen Verträge, zu welchen die Zustimmung eines Dritten erforderlich ist. Aehnlich Prestele S. 44. Hiergegen hat sich namentlich Ryck a. a. O. und auch Zorn S. 33 gewendet. In der That kann die Volksvertretung nicht als ein „Dritter" betrachtet werden, der neben den contrahirenden Staaten als besonderes Rechtssubjekt gedacht werden kann; die Zustimmung der Volksvertretung ist stets ein innerer Vorgang eines der contrahirenden Staaten. Mit der hier entwickelten Ansicht, daß es lediglich nach dem positiven Recht eines bestimmten Staates zu beurtheilen ist, ob die „Genehmigung" zum internationalen Abschluß oder nur zur staatlichen Vollziehung erforderlich sei, haben sich einverstanden erklärt G. Meyer, J. A. Levy S. 105 ff. und in eingehender und sorgfältiger Entwicklung Pröbst S. 265 ff.

b) Wenn nun die Frage mit Beziehung auf die positiven Vorschriften der Reichsverfassung gestellt wird, so ergibt sich zunächst, daß im Abs. 1 des Art. 11 die Bevollmächtigung des Kaisers Rechtsgeschäfte im Namen des Reiches abzuschließen, allgemein ausgesprochen wird, Abs. 3 dagegen die Mitwirkung des Bundesrathes und Reichstages nur für eine Klasse von Staatsverträgen erfordert, nämlich „insoweit die Verträge mit fremden Staaten sich auf solche Gegenstände beziehen, welche nach Art. 4 in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören." Art. 4 der Reichs-Verfassung gränzt die Kompetenz des Reiches von der der Einzelstaaten ab; buchstäblich genommen, würde also der Artikel die Zustimmung von Bundesrath und Reichstag für entbehrlich erklären bei Staatsverträgen, welche über Gegenstände geschlossen werden, die nicht zur Reichskompetenz gehören, sondern der Autonomie der Einzelstaaten unterliegen. Dies ist widersinnig. Die Worte „nach Art. 4" sind ohne Bedeutung, ihre Aufnahme ist ein Redactionsversehen. Daß die verfassungsmäßige Begränzung der Reichskompetenz alle Formen der staatlichen Willensäußerung umfaßt und auf Staatsverträge ebenso anwendbar ist wie auf die Gesetzgebung, bedurfte keiner besonderen Festsetzung. Art. 11 Abs. 3 verwechselt offenbar „den Bereich der Reichsgesetzgebung" im Sinne von Kompetenz mit dem Inbegriff derjenigen Gegenstände, welche das Reich in der Form der Gesetzgebung erledigen muß.

Dem Abs. 3 ist ein befriedigender Sinn nur abzugewinnen, wenn man ihn dahin auslegt, daß Willensakte, welche das Reich verfassungsmäßig nur unter Zustimmung des Bundesrathes und mit Genehmigung des Reichstages d. h. in der im Art. 5 definirten Form des Reichsgesetzes vornehmen kann, an diese Erfordernisse auch dann gebunden sein sollen, wenn sich das Reich durch einen Staatsvertrag zur Vornahme derselben verpflichtet hat.

Hiernach bestimmen sich die beiden Klassen von Staatsverträgen, welche nach Abs. 1 und Abs. 3 des Art. 11 zu unterscheiden sind, durch ein Kriterium, welches lediglich die Vollziehung des Vertrages betrifft. Abs. 3 hebt diejenigen Verträge heraus, welche nur mit Zustimmung des Bundesrathes und Genehmigung des Reichstages vollzogen werden können, weil zu ihrer Vollziehung ein Gesetz nothwendig ist[1]).

Eine Bestimmung über die Bedingungen der Vollziehbarkeit kann vollkommen unabhängig von den Vorschriften über die Legitimation zum Abschluß eines Staatsvertrages bestehen. Es ist daher durchaus nicht erforderlich, die Anordnungen in Abs. 1 und Abs. 3

1) Hiermit stimmen auch Meyer, Zorn, Levy, Prestele, Pröbst u. a. überein.

in der Art zu combiniren, daß Abs. 3 eine Ausnahme aufstellt, durch welche die im Abs. 1 enthaltene allgemeine Regel für gewisse Klassen von Verträgen ausgeschlossen wird. Vielmehr können beide Regeln neben einander bestehen und die Rechtssätze enthalten: Der Kaiser ist legitimirt, Staatsverträge Namens des Reiches abzuschließen. Wenn zur Vollziehung eines Staatsvertrages Anordnungen erforderlich sind, die in der Form des Gesetzes ergehen müssen, so kann der Kaiser den von ihm geschlossenen Staatsvertrag nicht zur Ausführung bringen, wenn nicht der Bundesrath dem Abschluß zugestimmt und der Reichstag die Genehmigung ertheilt hat. Auch bei dieser Auslegung darf man aber nicht meinen, daß die Bestimmung des Abs. 3 auf die Befugniß zum Abschluß der Staatsverträge einflußlos sei. Es würde weder der Würde des Kaisers und seines Ministers noch der des Reiches entsprechen, wenn der Kaiser Staatsverträge abschließen würde, die er nicht erfüllen kann, wenn er insbesondere den Erlaß von staatlichen Befehlen (Gesetzen) zusichern würde, zu dem er rechtlich gar nicht befugt ist. Der Kaiser wäre vielmehr durch die Vorschrift des Art. 11 Abs. 3 genöthigt, auch wenn dieselbe seine völkerrechtliche Legitimation zur Vertretung des Reiches unberührt läßt, bei Staatsverträgen, welche in den Bereich der Gesetzgebung eingreifen, vor ihrem Abschluß die Zustimmung des Bundesraths und des Reichstages einzuholen. Der Vorgang ist nicht der, daß erst der Staatsvertrag abgeschlossen und dann derselbe vom Reichstage genehmigt wird, sondern der regelmäßige und übliche Weg ist der, daß der Bundesrath und der Reichstag zuerst ihre Zustimmung zur Ausführung des Vertrages ertheilen, und daß darauf erst der Kaiser den Vertrag abschließt[1]).

Aus der Vorschrift des Abs. 3 cit. ergibt sich, wenn man sie in der angegebenen Weise auslegt, die verfassungsmäßige Rechtspflicht des Kaisers, von der ihm anvertrauten Vertretungsbefugniß in den von dem Abs. 3 betroffenen Fällen nur Gebrauch zu machen, nachdem er die Zustimmung des Bundesraths und die Genehmigung des Reichstages erlangt hat, es sei denn, daß er mit Zuversicht auf die nachträgliche Genehmigung rechnen kann und ein Aufschub des definitiven Vertragsabschlusses mit Nachtheilen verknüpft wäre[2]). Ein Beispiel für dieses ausnahmsweise Verfahren bildet der zwischen Deutschland und Oesterreich-Ungarn abgeschlossene Handelsvertrag vom 16. Dezember 1878, welchem der Reichstag am 25. Febr. 1879 die Genehmigung ertheilt hat (R.-G.-Bl. 1879 S. 11[3]).

Der praktische Unterschied zwischen der hier angenommenen Auslegung und der Theorie, welche die völkerrechtliche Gültigkeit des Vertrages von der Zustimmung des Bundesraths und Reichstages abhängig macht, besteht nicht darin, daß bei der letztern

1) Der Einwand Unger's a. a. O., „daß eine solche Tendenz nicht in der Intention der den Vertrag vorlegenden Regierung liege und dem Bewußtsein der denselben prüfenden und billigenden Volksvertretung gänzlich fremd sei," ist im Allgemeinen wol richtig; es handelt sich praktisch darum, ob der Vertrag ratifizirt, d. h. definitiv abgeschlossen werden soll oder nicht. Allein kann diese praktische Consequenz, welche das Votum der Volksvertretung nach sich zieht und welche allerdings die „Intention" der Regierung und das „Bewußtsein" der Volksvertretung beeinflußt, maßgebend sein für die juristische Qualifikation des Vorganges und seine rechtlichen Wirkungen?

2) Damit erledigen sich die von den Vertretern der entgegengesetzten Ansicht erhobenen Bedenken über die Möglichkeit einer Kollision zwischen völkerrechtlicher Verbindlichkeit und staatsrechtlicher Vollziehbarkeit. Vgl. auch G. Meyer a. a. O. S. 380. Ryck S. 86.

3) Nach Zorn S. 38 „wurde der Vertrag am 25. Febr. 1879 als dem Datum der Genehmigung abgeschlossen, (!) diese Genehmigung aber nach dem aus den Verhandlungen klar sich ergebenden Willen des Reichstages mit rückwirkender Kraft auf 1. Januar 1879 ausgestattet; correcter Weise hätte dies ausdrücklich ausgesprochen und publicirt werden sollen." Wie kann der Reichstag (!) einem Gesetz rückwirkende Kraft verleihen, und wie kann sich sein „Wille" aus den „Verhandlungen" ergeben, wenn er darüber keinen Beschluß gefaßt hat? Wir hätten hier einen Gesetzgebungsact, denn ein solcher ist die Ausstattung mit rückwirkender Kraft, ohne Sanction, ohne Ausfertigung, ohne Verkündigung, und sogar ohne Reichstagsbeschluß; das Gesetz wäre lediglich zu entnehmen aus den Reden und noch mehr aus dem Schweigen von Reichstags-Mitgliedern!

Ansicht Bundesrath und Reichstag größere Rechte und größern politischen Einfluß haben, sondern lediglich darin, daß die Frage, ob Bundesrath und Reichstag dem Staatsvertrage verfassungsmäßig zugestimmt haben, bei unserer Ansicht eine res interna des Reiches bleibt und der Prüfung des fremden Staates entzogen ist, während die entgegengesetzte Ansicht konsequent dahin führt, daß die auswärtige Regierung sich darüber ein Urteil bilden muß, welche staatsrechtlichen Befugnisse der Kaiser gegenüber dem Bundesrath und Reichstag hat.

c) Ob nun in der That die Reichsverfassung bei denjenigen Staatsverträgen, zu deren Vollziehung die Mitwirkung von Bundesrath und Reichstag erforderlich ist, nicht blos diese Befugnisse sicherstellen, sondern die Vollmacht des Kaisers nach Außen beschränken und die völkerrechtliche Gültigkeit von der Zustimmung des Bundesraths und Reichstages abhängig machen wollte, ist bei der Unklarheit des Ausdrucks mit Bestimmtheit nicht zu entscheiden. Für die Ansicht, den Abs. 3 des Art. 11 nur auf das innere staatsrechtliche Verhältniß zu beziehen, läßt sich geltend machen, daß in demselben Artikel im Abs. 2 die Zustimmung des Bundesraths zur Erklärung des Krieges für gewisse Fälle erfordert wird, während nach Abs. 1 dem auswärtigen Feinde gegenüber der Kaiser in allen Fällen „im Namen des Reichs Krieg zu erklären hat." Auch hier legt Abs. 2 dem Kaiser eine staatsrechtliche Pflicht auf, beschränkt aber nicht seine völkerrechtliche Legitimation. Sodann tritt weder der Bundesrath noch der Reichstag nach Außen handelnd auf; die auswärtigen Mächte führen ihren gesammten Verkehr mit dem Reich, ausschließlich mit dem Kaiser und seinen Ministern. Auch ist die Frage, welche Gegenstände im Reich in der Form der Gesetzgebung zu behandeln sind (in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören) eine schwierige, die nur bei genauester Kenntniß der gesammten Reichsgesetzgebung zu beantworten ist, und mit jedem neuen Gesetz kann sich die Abgränzung dieser Gegenstände verschieben. Demnach würde die Vertretungsbefugniß des Kaisers einen schwankenden und stets wechselnden Umfang haben und den auswärtigen Regierungen würde man zumuthen, bei jedem Vertrage erst darüber Untersuchungen anzustellen, ob sein Inhalt unter die Bestimmung von Art. 11 Abs. 3 fällt. Aus den Materialien der Reichsverf. ist für das Zustimmungsrecht des Bundesraths Nichts, für das Genehmigungsrecht des Reichstages aber zu entnehmen[1]), daß mit dem Abs. 3 „im Wesentlichen nichts anderes gemeint ist, als das, was auch in der Preußischen Verfassung bestimmt ist"; für das Preuß. Recht war aber damals (1867) die Ansicht noch unbestritten, daß es in Uebereinstimmung mit dem Englischen und Belgischen Recht den völkerrechtlich gültigen Abschluß eines Staatsvertrages von der Genehmigung des Landtages nicht abhängig macht[2]); auch wurde eine „nachträgliche Vorlegung" der Verträge für genügend erklärt. Endlich ist auch in Betracht zu ziehen, daß in den vom Kaiser ausgefertigten Ratifikations-Urkunden die Bezugnahme auf die Zustimmung des Bundesraths und Reichstages unterbleibt. Hiernach rechtfertigt sich die Auslegung, daß die nach Art. 11 Abs. 1 begründete Legitimation des Kaisers zum Abschluß von Staatsverträgen durch Art. 11 Abs. 3 nicht beschränkt wird[3]). Es ist aber einzuräumen, daß diesen Gründen ein absolut zwingendes Gewicht nicht zukömmt und die Mehrzahl der Schriftsteller neigt der Ansicht zu, daß die unter Art. 11 Abs. 3 fallenden Verträge ohne die Zustimmung des Bundesraths und die Genehmigung des Reichstages auch völkerrechtlich ungültig sind[4]).

1) Stenogr. Berichte des verfassungsber. Reichstages von 1867 S. 374. Vgl. Reichsstaatsr. II. S. 175 ff.

2) Die entgegengesetzte Ansicht wurde erst in dem trefflichen Werke von Ernst Meier, Ueber den Abschluß von Staatsverträgen. Leipzig 1874 aufgestellt.

3) Dieser Ansicht schließen sich an G. Meyer a. a. O., und Ryck.

4) Die beste Vertheidigung dieser Anschauung ist die von Pröbst a. a. O. S. 292 ff. Vgl. ferner Unger, Zorn, Prestele S. 48 ff., sowie Gierke in Grünhut's Zeitschr. Bd. VI. S. 231.

Eine dritte Ansicht erklärt die Zustimmung des Bundesraths für erforderlich zum völkerrechtlich gültigen Abschluß des Vertrages, dagegen die Genehmigung des Reichstages zur staatsrechtlichen Vollziehbarkeit. Ihr steht der Wortlaut des Art. 11 zur Seite, indem er ebenfalls unterscheidet und die Zustimmung des Bundesraths zum Abschluß, die Genehmigung des Reichstages zur Gültigkeit erfordert [1]).

Endlich ist es streitig, ob auch Friedensverträge unter die Bestimmung des Abs. 3 fallen oder unbedingt zur Prärogative des Kaisers gehören [2]).

2. Die Leitung der Verhandlungen mit auswärtigen Staaten über den Abschluß von Staatsverträgen, die Ernennung und Beglaubigung der. Beamten, denen die Führung der Verhandlungen übertragen ist, sowie die Ertheilung der Instruktionen für dieselben, gehört zu den dem Kaiser zustehenden Regierungsgeschäften. Indeß ist bei Handels- und Schifffahrtsverträgen mit Oesterreich und der Schweiz der Kaiser verpflichtet, die angränzenden Bundesstaaten zur Theilnahme an den vorangehenden Verhandlungen einzuladen, ohne daß diesen Staaten aber ein Voto gegen den Abschluß des Vertrages zusteht [3]) und es ist ferner „anerkannt", daß bei den Verhandlungen über Post- und Telegraphen-Verträge mit außerdeutschen Staaten Vertreter der an die betreffenden Staaten angränzenden Bundesstaaten zur Wahrung der besonderen Landesinteressen zugezogen werden sollen [4]). Thatsächlich besteht die Uebung, die Genehmigung des Bundesraths schon zur Eröffnung der Verhandlungen über alle diejenigen Gegenstände einzuholen, deren Regelung zur Kompetenz des Bundesraths nach Art. 7 der Reichs-Verfassung gehört.

3. Die Perfektion der Staatsverträge. Die Minister oder Gesandten sind zwar beauftragt, die Verhandlungen zu führen und einen Vertragsentwurf zu vereinbaren und definitiv festzustellen, aber sie sind regelmäßig nicht bevollmächtigt, in Vertretung des Souveräns Namens des Staates ein internationales Rechtsgeschäft abzuschließen. Der Abschluß erfolgt vielmehr durch die Ausstellung einer Urkunde, welche vom Souverän selbst unterschrieben, mit dem Staatssiegel versehen und von dem Minister contrasignirt ist. Man nennt die Auswechslung dieser Urkunden die Ratificirung oder Ratifikation des Vertrages. Erst durch sie wird der völkerrechtliche Vertrag im juristischen Sinne abgeschlossen [5]); bis dahin existirt im Rechtssinne der Staatsvertrag überhaupt noch gar nicht, sondern lediglich ein Vertrags-Entwurf. Da nun nach Art. 11 Abs. 1 der R.V. der Kaiser zum Abschluß von Staatsverträgen Namens des Reiches legitimirt ist, so wird der Staatsvertrag des Reiches perfekt in dem Momente, in welchem die von dem deutschen Kaiser unterzeichnete Vertragsurkunde dem Souverän des andern Staates, resp. dessen Bevollmächtigten, gegen Empfangnahme der von ihm unterzeichneten Ausfertigung der Vertragsurkunde übergeben wird. Daß Staatsverträge des Reiches vom Reichskanzleramt contrasignirt werden müssen, ist zwar in der R.V. nicht ausdrück-

1) M. Seydel, Kommentar z. R.V. S. 118.

2) Vgl. über diese Frage Prestele S. 78 fg. und besonders Pröbst S. 314 ff. Für die Ansicht, daß für Friedensverträge andere Regeln gelten wie für die übrigen Staatsverträge, läßt sich, abgesehen von politischen Betrachtungen Nichts anführen, als daß im Art. 11 Abs. 1 das Recht „Frieden zu schließen" besonders erwähnt ist.

3) Schlußprotokoll zum Art. 8 § 6 des Zollvereins-Vertrages v. 8. Juli 1867· (B.G.Bl. 1867 S. 108). R.V. Art. 40. Vgl. Rud. Delbrück der Art 40 der R.V. Berl. 1881 S. 49 fg.

4) Schlußprotok. zum Vertr. mit Bayern v. 23. Nov. 1870 Art. XI. (R.G.Bl. 1871 S. 23). Die Ansicht von Prestele a. a. O. S. 33. 34, daß diese Bestimmung durch die Fassung, welche Art. 52 Abs. 3 der R.V. erhalten hat, in Wegfall gekommen sei, kann nicht für richtig anerkannt werden. Da übrigens nur Bayern und Württemberg eine eigene Postverwaltung haben, so können nur diese beiden Staaten in die Lage kommen, „besondere Landesinteressen zu wahren."

5) Nach einem verbreiteten, juristisch inkorrecten Sprachgebrauch, der aber selbst in die Reichsgesetze sich eingeschlichen hat (vgl. z. B. das citirte Schlußprotok. v. 23. Nov. 1870), wird aber auch die Unterzeichnung des definitiv festgestellten Vertragsentwurfs als „Abschluß" bezeichnet. Vgl. auch Pröbst S. 241 fg.

lich vorgeschrieben, entspricht aber ebensowohl dem völkerrechtlichen Gebrauch als den allgemeinen Prinzipien des konstitutionellen Staatsrechts.

In minder wichtigen Fällen kann von der Ausfertigung einer kaiserlichen Ratifikations-Urkunde Abstand genommen und eine einfachere Vertragsform gewählt werden. Dieselbe besteht entweder in der Unterzeichnung einer gemeinschaftlichen Urkunde, eines sogen. Protokolls, durch die Minister, Gesandten oder anderen Bevollmächtigten der kontrahirenden Staaten, mit der Maßgabe, daß dieselbe eine definitive Vereinbarung sein soll, oder in der Auswechslung einseitiger Urkunden, welche von einer Behörde ausgestellt werden [1]).

IV. **Die Staatsverträge der Bundesglieder.** Die Reichsverfassung enthält keine Bestimmung darüber, inwieweit den einzelnen Gliedstaaten die Befugniß zum Abschluß von Staatsverträgen verblieben ist; aus den allgemeinen Prinzipien der Verfassung ergibt sich aber, daß den Einzelstaaten der völkerrechtliche Verkehr mit fremden Staaten, sowie der Abschluß von Staatsverträgen untereinander nicht entzogen, wohl aber beschränkt worden ist. Dieser Satz ist zweifellos und unbestritten und durch eine unangefochtene und vielfach bethätigte Praxis bekräftigt [2]). Eine Erörterung bedarf jedoch die Frage, in welchem Verhältniß das Recht der Einzelstaaten zu den Hoheitsrechten des Reiches steht.

1. Der Umfang, in welchem den Einzelstaaten das Recht zur Vertragsschließung verblieben ist, begrenzt sich durch folgende Sätze:

a) Aus der staatsrechtlichen Unterordnung der Einzelstaaten unter das Reich und der hierauf beruhenden Verpflichtung der Einzelstaaten und ihrer Regierungen zur Treue ergibt sich, daß kein Gliedstaat weder mit einem andern Bundesstaat noch mit einer ausländischen Macht einen Vertrag abschließen darf, welcher gegen die Sicherheit, Existenz oder Integrität des deutschen Reiches oder eines Gliedes desselben oder gegen dessen Verfassung, Landesherrn u. s. w. gerichtet ist. Ein solcher Vertrag würde nicht blos nichtig sein, sondern diejenigen Personen, welche an dem Abschluß desselben wissentlich Theil genommen haben, würden sich nach §§. 81, 83, 84 u. 87 ff. des Reichsstrafgesetzb. des Hochverrathes oder Landesverrathes schuldig machen.

b) Was die Gegenstände anlangt, über welche die Einzelstaaten Verträge schließen können, so ergibt sich die Begrenzung derselben aus dem Satz, daß, soweit die Einzelstaaten gewisse Hoheitsrechte überhaupt nicht mehr haben, sie auch keine Verpflichtung über die Art und Weise ihrer Ausübung übernehmen können. Demgemäß ist die Kompetenz zum Abschluß von Staatsverträgen zwischen Reich und Einzelstaaten in vollkommen gleicher Weise vertheilt wie die Kompetenz zur Gesetzgebung und Verwaltung [3]). Entzogen ist daher der Einwirkung der Einzelstaaten durch internationale Verträge das gesammte Gebiet der auswärtigen Politik; sie können ferner keine Verträge schließen über Angelegenheiten, welche die Verfassung des Reiches selbst, seine Organisation, Behörden, Finanzwirthschaft u. s. w. betreffen; über Veränderungen des Bundesgebiets, über Eingriffe in die Gebietshoheit, über Konsulatswesen, Zollwesen, Seeschifffahrt und andere

---

1) Gegenstände, für welche diese Form üblich ist, sind z. B. die Anerkennung der Schiffsvermessungs-Papiere, die wechselseitige Unterstützung Hülfsbedürftiger, die Zulassung zum Armenrecht, der Schutz der Waarenbezeichnungen u. a. Die Behauptung Jellinek's S. 54, daß das Recht Staatsverträge abzuschließen, nur von dem Souverain selbst ausgeübt und von ihm nicht übertragen werden kann, wird durch die Praxis widerlegt und beruht auf einem Mißverständniß. Allerdings kann niemals und unter keinen Umständen ein Anderer als der Souverain ein eigenes und selbstständiges Recht haben, Namens des Staates einen Vertrag zu schließen, wol aber kann ein Souverain sein Recht mittelst eines Bevollmächtigten als seines Willenswerkzeugs ausüben. Vgl. auch Preftele S. 6.

2) Eine Anerkennuug der Fähigkeit der Einzelstaaten zum Abschluß von Staatsverträgen ist in Art. 50 Abs. 6, Art. 52 Abs. 3 und Art. 66 Abs. 1 der R.V. enthalten. Pröbst S. 245 a. E.

3) Pröbst S. 246 ff.

handelspolitische Angelegenheiten, über Gegenstände, welche den Oberbefehl und die Verwendung der bewaffneten Macht, wenngleich nur mittelbar und für irgend welche Eventualität, berühren könnten, sowie überhaupt über alle Materien, welche verfassungsmäßig der ausschließlichen Gesetzgebungs- und Verwaltungs-Kompetenz des Reiches zugewiesen sind.

c) Soweit das Reich eine fakultative Gesetzgebungskompetenz hat, was für die Mehrzahl der im Art. 4 der Reichsverf. aufgezählten Gegenstände gilt, besteht die Kompetenz der Einzelstaaten zum Abschluß von Staatsverträgen fort, so lange das Reich von seiner Kompetenz noch keinen Gebrauch gemacht hat, sowie, wenn das Reich diese Materie nicht in abschließender und vollständiger Weise geregelt hat, in demselben Umfange, in welchem die Autonomie der Einzelstaaten zur Ergänzung der Reichsgesetzgebung fortdauert. Aber auch soweit das Reich von seiner Gesetzgebungsbefugniß noch keinen Gebrauch gemacht hat, kann der Einzelstaat durch Staatsverträge dem Rechte des Reiches nicht präjudiciren. Die auf Grund von Staatsverträgen von den Einzelstaaten erlassenen Vorschriften verlieren ipso jure ihre Geltung, sobald das Reich durch Gesetz eine andere Vorschrift sanctionirt. Es ist dies eine nothwendige Konsequenz des Art. 2 der Reichsverfassung [1]).

d) Hinsichtlich derjenigen Angelegenheiten, welche das Reich einheitlich geregelt und dadurch der Gesetzgebung der Einzelstaaten entzogen hat, hinsichtlich deren aber den Einzelstaaten Verwaltungsbefugnisse in größerem oder geringerem Umfange verblieben sind, können die Einzelstaaten Verträge unter einander oder mit dem Reiche eingehen. Hierhin gehören die zahlreichen Militärkonventionen, auf welche Art. 66 der Reichsverf. Bezug nimmt, ferner Verträge über die Post- und Telegraphen-Verwaltung (Reichsverf. Art. 50 Abs. 6), sodann Verträge über die Verwaltung der Zölle und Verbrauchsabgaben (R.V. Art. 36 Abs. 1, 40), endlich Verträge über die Ausübung der ordentlichen streitigen Gerichtsbarkeit.

e) Die Angelegenheiten, hinsichtlich deren nach der Reichverf. eine Kompetenz des Reiches zur Gesetzgebung nicht anerkannt ist, unterliegen auch der ausschließlichen Vertragskompetenz der Einzelstaaten. Dahin gehören z. B. Wegesachen, Gemeindeangelegenheiten, Kirchen- und Schulsachen, direkte Steuern, Forst- und Bergwerksverwaltung, Gefängnißwesen u. s. w. Aber diese Befugniß ist keine souveräne, sondern eine beschränkte. Die Einzelstaaten können keine Staatsverträge abschließen, durch deren Erfüllung sie sich mit den Anordnungen der Reichsgesetze oder der gültig erlassenen Verordnungen des Reichs in Widerspruch setzen würden. Es läßt sich kein Staatsvertrag über irgend welchen Gegenstand denken, den ein deutscher Einzelstaat abschließen könnte, ohne an den Reichsgesetzen über Strafrecht, Proceß, Privatrecht, Militär-, Zoll-, Post-, Münz-, Gewerbewesen u. s. w. enggezogene Schranken zu finden.

2. Die Einzelstaaten sind außer Stande, die Erfüllung der von ihnen mit andern Staaten abgeschlossenen Verträge durch die völkerrechtlichen Mittel zu erzwingen; weder gegenüber andern Gliedstaaten des Reiches, da hier gewaltsame Selbsthilfe unter denselben durch den Begriff des Reiches ausgeschlossen ist, noch gegenüber auswärtigen Staaten, da kein einzelner Staat des Reiches Krieg führen kann. Alle durch Staatsverträge erworbenen Rechte oder Ansprüche der Einzelstaaten finden daher ihren Schutz lediglich durch das Reich, und zwar bei Streitigkeiten unter verschiedenen Bundesstaaten nach Art. 76 Abs. 1 der R.V., bei Streitigkeiten mit auswärtigen Staaten nach den Grundsätzen des Völkerrechts, im äußersten Falle durch Erklärung des Krieges im

1) Vgl. hierzu Pröbst S. 252 fg. und die Entscheidung des Reichsgerichts in Strafsachen (v. 3. Juni 1881) Bd. IV. S. 274.

Namen des Reiches, wozu der Kaiser unter Zustimmung des Bundesraths nach Art. 11 Abs. 2 der R.V. befugt ist.

Ebenso kann kein auswärtiger Staat gegen einen deutschen Einzelstaat völkerrechtliche Zwangsmittel zur Durchführung der durch Staatsverträge begründeten Ansprüche in Anwendung bringen, ohne daß das Reich zum Schutze seines Mitgliedes und des Bundesgebietes einzutreten verpflichtet wäre.

Wenngleich daher die Befugniß der Einzelstaaten zum Abschluß von Staatsverträgen mit auswärtigen Staaten durch das Reich nicht absorbirt ist, so fällt dem Reiche doch die Vertretung der Einzelstaaten bei der völkerrechtlichen Geltendmachung der aus den Staatsverträgen hervorgehenden Ansprüche und Verpflichtungen aktiv und passiv zu.

Sechster Abschnitt.

Die einzelnen Zweige der Verwaltung.

§ 13. **Die auswärtigen Angelegenheiten** [1]). Die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten umfaßt die gesammte Thätigkeit des Reiches, um die Rechte und Interessen desselben anderen Staaten gegenüber oder die Rechte und Interessen von deutschen Reichs-Angehörigen im Auslande zu wahren. Diese Thätigkeit wird theils von dem Auswärtigen Amte in Berlin (siehe oben S. 58), theils von den Gesandtschaften und Konsulaten im Auslande selbst geleistet. Im Allgemeinen sind die Rechte der diplomatischen Vertreter und Agenten durch Regeln des Völkerrechts und durch die Gebräuche des internationalen Verkehrs bestimmt; staatsrechtliche Grundsätze finden nur in sehr beschränktem Maaße Anwendung [2]).

I. **Gesandtschaften.** 1. Zuständigkeit des Reichs und der Einzelstaaten. Das aktive und passive Gesandtschaftsrecht des Reichs beruht nicht auf einem Satz der Reichsverfassung, sondern auf der völkerrechtlichen Anerkennung des Reichs als politischer Körperschaft. Denn das Gesandtschaftsrecht betrifft das Verhältniß des Reiches zu anderen Staaten, kann daher nicht durch einen einseitigen Willensakt des Reiches normirt werden. Die Reichsverfassung bestimmt vielmehr nur, durch welches Organ das Reich das ihm nach völkerrechtlichen Grundsätzen zustehende Gesandtschaftsrecht ausübt, indem sie im Art. 11 dem Kaiser die Befugniß beilegt, „Gesandte zu beglaubigen und zu empfangen" und „das Reich völkerrechtlich zu vertreten". Aber dieser Artikel enthält kein Verbot für die Einzelstaaten, mit fremden Staaten einen diplomatischen Verkehr zu unterhalten und Gesandte zu entsenden oder zu empfangen. Hieraus folgt, daß auch die einzelnen Bundesglieder das aktive und passive Gesandtschaftsrecht ausüben können, wofern fremde Staaten den diplomatischen Verkehr mit ihnen fortzusetzen geneigt sind [3]).

---

1) Zorn, Das Deutsche Gesandtschafts- Konsular- und Seerecht. In Hirth's Annalen 1882. S. 81 ff. 409 ff.

2) Im Gegensatz hierzu leugnet Zorn S. 82 die Existenz eines „Völkerrechts" überhaupt und bringt die hier in Betracht kommenden Rechtssätze unter den Gesichtspunkt „des äußeren Staatsrechts." Siehe oben S. 106. Da er indeß wiederholt von „internationalen Grundsätzen", von „internationalem Herkommen, das die Kraft des Gewohnheitsrechts (!) gewonnen hat", und kurzweg von „internationalem Gewohnheitsrecht" spricht (S. 83. 84. 102. 104. u. a.), so verstößt er gegen sein eigenes Grundprinzip oder raubt wenigstens seinem Widerspruch gegen die herrschende Ansicht jede praktische Bedeutung. Die R.V. steht sicherlich nicht auf seinem Standpunkt, denn nach Art. 11 Abs. 1 hat der Kaiser das Reich „völkerrechtlich" zu vertreten.

3) Eine ausdrückliche Anerkennung hat das Gesandtschaftsrecht der Einzelstaaten überdies gefunden in dem Schlußprotokoll zu dem Bayerischen Bündniß-Vertrage v. 23. Nov. 1870 Art. VII. und VIII. Von diesem Gesandtschaftsrecht können sie nicht nur gegen auswärtige Staaten, sondern auch untereinander Gebrauch machen. Auch die nicht preußischen Bevollmächtigten zum Bundesrath haben den Charakter diplomat. Geschäftsträger, argum. Art. 10 der R.V. Siehe oben S. 42.

Das aktive Gesandtschaftsrecht der Bundesglieder ist mit dem des Reiches völlig konkurrirend; d. h. die Einzelstaaten sind nicht nur befugt, an den Höfen, an welchen keine Reichsgesandtschaften bestehen, Landesgesandtschaften zu halten, sondern sie können auch neben der Reichsgesandtschaft eine Landesgesandtschaft errichten. Nur für Preußen ist es wegen der Personen-Identität des Kaisers und Königs nicht möglich, neben dem Reichsgesandten einen Landesgesandten zu beglaubigen.

Die Reichsgesandtschaften haben nicht nur die Rechte und Interessen der Gesammtheit, sondern auch diejenigen der Einzelstaaten und aller ihrer Angehörigen zu vertreten und wahrzunehmen. R.V. Art. 3 Abs. 6. Wenn aber an demselben Hofe eine Reichsgesandtschaft und eine Landesgesandtschaft besteht, so tritt zwischen beiden eine Theilung der Geschäfte ein. Die Vertretung der Sonder-Interessen des Einzelstaates, seines Souveraines und seiner Angehörigen ist zunächst Sache der Landesgesandtschaft und dem Reichsgesandten entzogen [1]). Demgemäß kann dem Gesandten eines Bundesgliedes zugleich von einem andern Bundesgliede die Vertretung auch seiner besonderen Landes-Interessen übertragen werden, ohne daß dem Reiche ein Einspruchsrecht dagegen zusteht. Zu den besonderen Angelegenheiten gehören die Beziehungen des Landesherrn und seiner Familie zu den Mitgliedern des auswärtigen souverainen Hauses; ferner die Interessen des Einzelstaates für alle seiner Kompetenz unterliegenden Gegenstände, insbesondere die Förderung von Kunst und Wissenschaft; sodann Auslieferungs-Anträge [2]); endlich die Privatangelegenheiten der Angehörigen des Einzelstaates, z. B. die Ausfertigung, Beglaubigung u. s. w. von Attesten. Dem Reichsgesandten liegt die Wahrnehmung derjenigen Interessen ob, welche das Reich als Ganzes angehen, und die Vertretung der Sonder-Interessen derjenigen Bundesglieder und ihrer Angehörigen, für deren Vertretung durch eine Landesgesandtschaft nicht Sorge getragen ist.

Alle Angelegenheiten, welche durch die R.V. oder durch besondere Gesetze zu gemeinschaftlichen des Reiches erklärt sind, gehören deshalb ausschließlich zu dem Geschäftskreise der Reichsgesandten. Dahin sind zu zählen: alle Angelegenheiten der auswärtigen Politik, die internationalen Handels- und Schifffahrts-Angelegenheiten, die Angelegenheiten des Post- und Telegraphen-Wesens [3]), die internationalen Militair- und Marine-Angelegenheiten, Niederlassungs-Verhältnisse, Freizügigkeit zwischen dem Gebiete des Reichs und dem des auswärtigen Staates, Gewerbebetrieb der Deutschen im Auslande oder der Ausländer in Deutschland, Auslieferung von Flüchtigen, Unterstützung und Uebernahme hülfsbedürftiger Angehöriger, Auswanderungssachen, internationale Verhandlungen über das Maaß-, Münz- und Gewichtssystem, über Patentschutz, den Schutz von Fabrikzeichen und Waarenmarken, über Musterschutz und Schutz des Urheberrechts, über die Rechtshülfe und die Beglaubigung von öffentlichen Urkunden, über internationale Maßregeln der Medicinal- und Veterinärpolizei, über Angelegenheiten des Preß- und Vereinswesens; alle die Reichsfinanzen berührenden internationalen Angelegenheiten; endlich alle Angelegenheiten, welche zum Gegenstande eines völkerrechtlichen Vertrages zwischen dem Deutschen Reiche und dem Staat, bei dessen Souverain der Reichsgesandte beglaubigt ist, gemacht worden sind [4]).

Neben dieser ausschließlichen Kompetenz der Reichsgesandten steht denselben eine

---

Zorn S. 91 findet, daß sich diese Klassen von Gesandten „begrifflich nicht mehr unter den Rechtsbegriff der Diplomatie bringen lassen"; der Grund davon liegt aber weniger „in der Neuheit unserer staatsrechtlichen Zustände" als in der Unrichtigkeit seiner Formulirung dieses „Rechtsbegriffs".

1) Es ist dies in dem (in voriger Note citirten) Bayrischen Schlußprotok. Art. VIII anerkannt.

2) Protok. des Bundesrathes 1876 § 146.

3) Abgesehen von dem Sonderrechte Bayerns und Württembergs gemäß R.V. Art. 52 Abs. 3.

4) Hinsichtlich des passiven Gesandtschaftsrechts bestehen völlig analoge Rechtssätze. Die Landesherren resp. Senate der zum Reiche gehörenden Staaten haben das unbeschränkte Recht, Gesandte auswärtiger Staaten zu empfangen; sie dürfen aber mit denselben nur über die besonderen Angelegenheiten ihres Landes und Hauses Verhandlungen führen.

subsidiäre oder eventuelle zu, indem sie die Sonder-Interessen aller Bundesglieder und die Privatrechte aller Reichs-Angehörigen wahrzunehmen haben, wofern nicht durch eine Landesgesandtschaft für die Vertretung derselben gesorgt ist. Hieraus ergiebt sich, daß wenn eine Landesgesandtschaft aufgehoben oder zeitweilig außer Thätigkeit getreten ist, die an demselben Hofe bestehende Reichsgesandtschaft kraft der ihr zustehenden subsidiären Kompetenz ipso jure den Geschäftskreis der Landesgesandtschaft überkömmt, ohne daß sie dazu besonders ermächtigt und beauftragt zu werden braucht. Wenn dagegen ein Reichsgesandter abberufen wird oder zeitweilig an der Wahrnehmung seiner Geschäfte verhindert ist, so ist ein an demselben Hofe beglaubigter Landesgesandter nicht befugt, den Reichsgesandten zu vertreten, ohne daß er vom Kaiser dazu besonders bevollmächtigt und beauftragt wird und ohne daß er von seinem Landesherrn die Erlaubniß zur Uebernahme dieser Geschäfte erhält. In dem Bayerischen Schlußprotokoll vom 23. Nov. 1870 Art. VII ist jedoch festgesetzt, daß der Kaiser mit Zustimmung des Königs von Bayern den Kgl. Bayerischen Gesandten an den Höfen, an welchen solche beglaubigt sind, Vollmacht ertheilen werde, die Reichsgesandten in Verhinderungsfällen zu vertreten.

2. Amtsgeschäfte. Die Gesandten und die bei Gesandtschaften verwendeten Beamten haben obrigkeitliche Rechte der Natur der Sache nach in der Regel[1]) nicht auszuüben, da ihre Thätigkeit im Auslande, also außerhalb des Herrschaftsgebietes des Reiches sich vollzieht. Verfügungen, durch welche Handlungen oder Unterlassungen anbefohlen werden, können Gesandte nicht erlassen, da sie nicht in der Lage sind, die Befolgung ihrer Befehle zu erzwingen[2]). Aber auch im Uebrigen ist ihre Thätigkeit durch Rechtssätze nicht geregelt. Bei keinem Zweige der gesammten Staatsverwaltung tritt die Freiheit derselben von gesetzlichen Vorschriften deutlicher vor Augen als bei der Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten; je weniger aber das Gesetz die Thätigkeit der Gesandten regelt, desto bedeutungsvoller wird die Leitung dieser Thätigkeit durch die vorgesetzte Behörde, also durch den Reichskanzler; die strenge Ordnung innerhalb des Verwaltungs-Apparats ist das Korrelat der Ungebundenheit dieser Verwaltung als Ganzes. Aus diesem Grunde ist die treue, zuverlässige und vollständige Erfüllung der Dienstpflicht und der Gehorsam gegen die Instruktionen und anderen dienstlichen Befehle der vorgesetzten Behörde in diesem Dienstzweige rechtlich besonders geschützt. Zunächst können alle diplomatischen Agenten durch kaiserliche Verfügung jederzeit mit Gewährung des gesetzlichen Wartegeldes einstweilig in den Ruhestand versetzt werden[3]). Sodann aber trifft Gefängniß oder Geldstrafe bis zu 5000 M. einen mit einer auswärtigen Mission betrauten oder bei einer solchen beschäftigten Beamten, welcher den ihm durch einen Vorgesetzten amtlich ertheilten Anweisungen

---

1) Ausnahmsweise können ihnen Geschäfte obrigkeitlicher Natur übertragen sein, insbesondere Beglaubigungen von Urkunden, Eheschließungen, Beurkundungen von Geburts- und Sterbefällen. Aber auch wo dies der Fall ist, bilden diese Geschäfte einen sehr unerheblichen und kleinen Theil ihrer gesammten Aufgabe.

2) Die Polemik, welche Zorn a. a. O. S. 85 fg. gegen diese Auffassung erhebt, beruht auf einer Vermengung der Begriffe „amtlich" und „obrigkeitlich". Die amtliche oder dienstliche Thätigkeit steht im Gegensatz zu der privaten Thätigkeit, den außeramtlichen Lebens-Beziehungen. Der Begriff der Amtsthätigkeit ist also allerdings „nicht davon bedingt, daß im einzelnen Falle ein Unterthanenverhältniß zum praktischen Ausdruck käme"; dagegen hat der Begriff der Obrigkeit (die „über" Jemandem ist) den Begriff der Unterthanenschaft zum logischen Korrelat und ihr Wesen besteht im Herrschen. Daher ist es m. E. vollkommen falsch, wenn Zorn behauptet: „jede amtliche Thätigkeit sei Ausübung von Staatsgewalt" und „Alles, was Gesandte als solche handeln, handeln sie obrigkeitlich, in Ausübung des Imperium ihres Staates." Also wenn z. B. ein Gesandter für seine Regierung ein Kunstwerk kauft, oder Erhebungen über das Kanalsystem oder die Organisation des Schulwesens im dienstlichen Auftrage macht, oder an das Auswärtige Amt einen Bericht erstattet, oder dem Souverain, bei welchem er beglaubigt ist, ein Geschenk des Kaisers überreicht oder dgl., so übt er das „Imperium des Deutschen Reiches" aus!? Vgl. auch oben S. 62 Note 6.

3) Reichsgesetz v. 31. März 1873 § 25.

vorsätzlich zuwider handelt, oder welcher in der Absicht, seinen Vorgesetzten in dessen amtlichen Handlungen irre zu leiten, demselben erdichtete oder entstellte Thatsachen berichtet[1]). Für die Gesandten und anderen Missionschefs ist der Reichskanzler oder der ihn vertretende Staatssekretair im Auswärtigen Amte der „Vorgesetzte", für das übrige Gesandtschafts-Personal ist der Missionschef der unmittelbare Vorgesetzte.

3. Die oberste Leitung des gesammten diplomatischen Dienstes der Gesandtschaften steht dem Kaiser ganz selbstständig zu. Man kann dieses Recht des Kaisers als den diplomatischen Oberbefehl dem ihm gebührenden militairischen Oberbefehl an die Seite stellen. Dem Bundesrath steht keinerlei Mitwirkung zu, weder bei der Ernennung und Abberufung von Gesandten noch bei der Ertheilung von Instruktionen an dieselben. Namentlich hat der Bundesraths-Ausschuß für die auswärtigen Angelegenheiten keinen Antheil an der Verwaltung (vgl. oben S. 46)[2]). Der Reichskanzler ist verpflichtet, bei allen wichtigeren Geschäften des auswärtigen Dienstes den Befehl des Kaisers einzuholen. Maßgebend dafür sind die in der Preußischen Verordnung vom 27. Oktober 1810 über die Verfassung der Staatsbehörden enthaltenen Vorschriften[3]). Für die Ernennung des gesammten Gesandtschaftspersonals muß die Genehmigung des Kaisers eingeholt werden, auch wenn die Beamten nicht eine kaiserliche Bestallung, sondern nur eine vom Reichskanzler ausgefertigte Anstellungs-Urkunde erhalten.

II. **Konsulate**[4]). 1. Zuständigkeit des Reiches und der Einzelstaaten. Für das Konsulatswesen ist ein anderes Prinzip maßgebend wie für das Gesandtschaftsrecht, indem nach der R.V. Art. 4 Z. 7 und Art. 56 dem Reich die ausschließliche Verwaltung des Konsulatswesens zugewiesen ist. Art. 4 führt unter den Gegenständen, auf welche die Kompetenz des Reiches sich erstreckt, unter Ziff. 7 auf: „Die Organisation eines gemeinsamen Schutzes des deutschen Handels im Auslande, der deutschen Schifffahrt und ihrer Flagge zur See und die Anordnung gemeinsamer konsularischer Vertretung, welche vom Reiche ausgestattet wird" und Art. 56 Abs. 2 enthält das durchgreifende Verbot: „In dem Amtsbezirk der deutschen Konsuln dürfen neue Landeskonsulate nicht errichtet werden." Die Landeskonsulate wurden nur interimistisch geduldet, bis die Organisation der deutschen Konsulate vollendet war. Diesem ausschließlichen Rechte des Reiches entspricht die Pflicht desselben, überall da Konsulatsvertretungen einzurichten, wo dies durch das Interesse auch nur eines Bundesstaates geboten ist. Es folgt dies aus dem im Art. 3 Abs. 6 der R.V. ausgesprochenen Grundsatz, daß dem Auslande gegenüber alle Deutschen gleichmäßig Anspruch auf den Schutz des Reichs haben und ist

1) Reichsstrafgesetzb. § 353a Abs. 2. (Nov. v. 25. Febr. 1876.) Von dem Thatbestande des Landesverrathes unterscheidet sich dieses Vergehen dadurch, daß bei dem Landesverrath die Absicht erforderlich ist, das Wohl des Deutschen Reiches zu gefährden oder ein Staatsgeschäft zum Nachtheil des Reiches zu führen (Str..G.B. § 92), während der § 353a nur den Vorsatz verlangt, dem amtlichen Befehle des Vorgesetzten zuwider zu handeln, mag dies auch vielleicht in der Meinung geschehen, das Wohl des Reiches dadurch zu fördern.

2) Nur soweit es sich um die Errichtung von neuen oder um die Einziehung von bestehenden Gesandtschaften handelt, ist dem Bundesrathe und dem Reichstage durch das Budgetrecht indirect eine Mitbestimmung gesichert.

3) Preuß. Ges. Samml. v. 1810 S. 3 ff. bes. S. 20.

4) Konsulatsgesetz v. 8. Nov. 1867. (B.G.Bl. 1867 S. 137.) Dazu Allgemeine Dienst-Instruction v. 6. Juni 1871 und Nachtrags-Instruct. v. 22. Febr. 1873. Gesetz betr. die Gebühren und Kosten bei den Konsulaten vom 1. Juli 1872 (R.G.Bl. S. 245 ff.). Gesetz betr. Eheschließung und Beurkundung des Personenstandes im Auslande. Vom 4. Mai 1870. (B.G.Bl. S. 599). Dazu Instruktion v. 1. März 1871. Seemanns-Ordnung v. 27. Dez. 1872. (R.G.Bl. 1872 S. 409 ff.) Gesetz betr. die Konsulargerichtsbarkeit v. 10. Juli 1879 (R.G.B. S. 197). Dazu Instruktion v. 10. Sept. 1879 (Centralbl. 1879 S. 575.) Ferner kommen in Betracht die zahlreichen Konsularverträge des Reiches. Vgl. Hänel und Lesse Die Gesetzgebung des Deutschen Reiches über Konsularwesen und Seeschifffahrt. Berlin 1875. König, Handbuch des Deutschen Consularwesens. 2. Aufl. Berlin 1878 und Zorn in Hirth's Annalen 1882 S. 409 ff.

ausdrücklich anerkannt worden in den Bündniß-Verträgen des Norddeutschen Bundes mit den süddeutschen Staaten [1]).

2. Amtsgeschäfte. Konsuln können im Allgemeinen ebensowenig wie Gesandte obrigkeitliche Befugnisse ausüben, da auch ihre Wirksamkeit außerhalb des Herrschaftsgebietes des Reiches sich vollzieht. Sie sind vielmehr im Wesentlichen darauf angewiesen, als Rathgeber und Vertreter der Reichs-Angehörigen die Interessen derselben wahrzunehmen und mit ihrer Kenntniß des am Ort ihrer Thätigkeit geltenden Rechts, der Behörden-Verfassung, der Sprache, Sitten und Lebensverhältnisse den Reichsangehörigen, welche als Fremde mit diesen Dingen nicht vertraut zu sein pflegen, behülflich zu sein; ferner die Beobachtung völkerrechtlicher Verträge, welche das Reich oder die Gliedstaaten desselben abgeschlossen haben, zu überwachen, Hülfsbedürftige im Nothfalle zu unterstützen und die Reichsregierung durch Berichte von Allem in Kenntniß zu erhalten, was die Interessen des Reiches, namentlich in Bezug auf Handel, Verkehr und Schifffahrt, betrifft [2]). Diese Thätigkeit ist ihrer Natur nach durch Rechtssätze nicht geregelt, da sie eine Ausübung von Rechten gar nicht in sich schließt, sondern nur durch Verwaltungsvorschriften, die aber in der Form des Gesetzes ertheilt werden können; ihre Schranken findet sie in den Gesetzen und Gewohnheiten desjenigen Landes, in welchem die Konsuln fungiren und unter deren Herrschaft sie ihre Thätigkeit entfalten. Indeß wird den amtlichen Handlungen der Reichskonsuln theils eine rechtliche Wirksamkeit im Inlande beigelegt, theils sind sie in einigen Beziehungen gegen die Reichsangehörigen, welche sich innerhalb ihres Amtsbezirks aufhalten, mit Hoheitsrechten ausgestattet, deren Schutz allerdings in der Regel nur verwirklicht werden kann, wenn der Reichsangehörige, der sie verletzt hat, in das Reichsgebiet zurückkehrt.

Die Ausübung von Herrschaftsbefugnissen der Konsuln gegen Reichsangehörige ist in allen Fällen an eine zwiefache Voraussetzung geknüpft. Zunächst ist eine reichsgesetzliche Bestimmung erforderlich, welche die Konsuln mit dieser Amtsgewalt ausstattet; sodann ist erforderlich, daß der Staat, in dessen Gebiet der Konsul thätig sein soll, dies duldet und den Konsul als solchen anerkennt. Es geschieht dies durch die Ertheilung des sogenannten Placet oder Exequatur; bevor dieselbe erfolgt ist, darf der ernannte Konsul seine amtliche Wirksamkeit nicht beginnen. Dies gilt auch in solchen Staaten, in welchen dem deutschen Reich vertragsmäßig die Befugniß zur Errichtung von Konsulaten zugesichert ist. Durch die Ertheilung des Exequatur wird der Konsul aber nicht ermächtigt, alle diejenigen Rechte auszuüben, welche das deutsche Konsulatsgesetz den Konsuln beilegt, sondern nur diejenigen, welche der Staat, der das Exequatur ertheilt, den Konsuln fremder Staaten einräumt. In vielen Fällen besteht eine völkerrechtliche Uebung, durch die der Kreis der obrigkeitlichen Rechte, welche fremde Konsuln handhaben dürfen, bestimmt wird. Mit mehreren Staaten hat aber das deutsche Reich Verträge abgeschlossen, durch welche die Ausübung der den deutschen Konsuln übertragenen staatlichen Befugnisse sicher gestellt worden ist [3]). Soweit diese Verträge den deutschen Konsuln eine amtliche

---

1) Badisch-Hess. Bündniß-Vertr. Nro. 6. Württemb. Vertr. Nro. 1e. Bayerisch. Schlußprotok. XII. Abs. 2.

2) Konsulatsges. § 1. Es versteht sich von selbst, daß auch da, wo sie als Rathgeber und Helfer von Reichsangehörigen wirken, ihre Thätigkeit eine amtliche ist, die durch ihre Dienstpflicht und ihr Beamtenverhältniß getragen wird, durch Gesetze und Instruktionen normirt ist, und für welche sie nach Beamtenrecht verantwortlich sind. Die „prinzipielle Erörterung" von Zorn, in der Krit. Vierteljahresschr. N. F. II. S. 534 und Hirth's Annalen S. 411, welche darauf hinaus kömmt, daß die Konsuln im Wesentlichen nicht Rathgeber, sondern Beamte sind, beruht daher auf einem willkührlich erfundenen Gegensatz, der in Wirklichkeit nicht existirt. Im Uebrigen führt er weitläufig die Identifizirung der Begriffe „amtlich" und „obrigkeitlich" aus, gegen welche ich mich bereits oben S. 62 Note 6 erklärt habe.

3) Dem im Reichsstaatsr. II. S. 253 enthaltenen Verzeichniß dieser Verträge sind noch hin-

Wirksamkeit zuweisen, begründen sie zunächst nur internationale Rechte des Reiches gegenüber dem Staate, mit welchem der Vertrag geschlossen worden ist, während das Reichskonsulatsgesetz die staatsrechtliche Norm für die Befugnisse und Pflichten der Konsuln bildet.

Die obrigkeitlichen Rechte der Konsuln lassen sich unter folgende Kategorien bringen:

a) Befugnisse der Standes-Beamten. Der Reichskanzler kann einem Konsul des deutschen Reiches für dessen Amtsbezirk die allgemeine Ermächtigung zur Vornahme von Eheschließungen und zur Beurkundung der Geburten, Heirathen und Sterbefälle von Reichsangehörigen und Schutzgenossen ertheilen[1]); die Rechtsvorschriften über Ausübung dieser Befugniß sind in dem Gesetz vom 4. Mai 1870 enthalten; sie übertragen dem Konsul dieselben amtlichen Rechte und Pflichten, wie sie innerhalb des Bundesgebietes den Standesbeamten durch das Gesetz vom 6. Febr. 1875 zugewiesen sind[2]). Für die Ausübung dieses Hoheitsrechts kommt die bereits erwähnte Voraussetzung besonders in Betracht, daß der Staat, in dessen Gebiet der Konsul seinen Amtsbezirk hat, die Vornahme von Eheschließungen und die Beurkundung des Personenstandes durch Vertreter auswärtiger Staaten überhaupt duldet. Die Ermächtigung wird nicht den Konsulaten, sondern den Konsuln persönlich ertheilt.

b) Befugnisse der Seemanns-Aemter. Im Auslande versehen die Konsulate des Deutschen Reiches die Funktionen der Seemannsämter[3]). Ihre Befugnisse erstrecken sich auf alle Kauffahrteischiffe, welche das Recht, die Reichsflagge zu führen, ausüben dürfen und auf die Führer und Mannschaft dieser Schiffe ohne Rücksicht auf die Reichsangehörigkeit. Zu den Obliegenheiten der Konsulate in ihrer Eigenschaft als Seemannsämter gehört auch die vorläufige Entscheidung bei bürgerlichen Streitigkeiten zwischen dem Schiffsmann und dem Schiffer und in gewissen Straffällen[4]). Auch sind die Konsuln befugt, den Führern deutscher Handelsschiffe den Befehl zu ertheilen, deutsche Seeleute, welche im Auslande sich in hülfsbedürftigem Zustande befinden, behufs ihrer Rückbeförderung nach Deutschland nach dem Bestimmungshafen mitzunehmen. Ueber Weigerungsgründe, welche der Schiffsführer vorschützt, haben die Konsuln zu entscheiden[5]).

c) Polizeiliche Befugnisse. Die Reichskonsuln haben über die Schiffe der deutschen Handelsmarine die Polizeigewalt auszuüben[6]), insbesondere darauf zu achten, daß die auf die Gesundheit und die Sicherheit der Schiffsleute bezüglichen Vorschriften nicht verletzt werden. In die Hoheitsrechte des Staates, in dessen Gebiet die Konsuln residiren, dürfen dieselben nicht eingreifen; eine Polizei-Strafgewalt über Handlungen der Schiffsleute außerhalb des Schiffes steht ihnen daher ebensowenig zu, wie eine Einmischung in die Hafenpolizei. Wo die territoriale Staatsgewalt entweder allgemein den ausländischen Konsuln eine Polizeigewalt über die unter der Flagge ihres Staates fahrenden Schiffe zugesteht oder vertragsmäßig dem Deutschen Reich ein solches Recht eingeräumt hat[7]), sind die deutschen Konsuln ermächtigt und verpflichtet, diese Befugnisse in dem durch die Verträge normirten Umfange auszuüben. Im Zusammenhange mit den polizeilichen

zuzufügen die Konsularverträge mit Brasilien v. 10. Januar 1882 (R.G.Bl. S. 69) und mit Griechenland v. 26. Nov. 1881 (R.G.Bl. 1882. S. 101).

1) R.G. v. 4. Mai 1870 § 1.

2) Jedoch erheben die Konsuln Gebühren. R.G. v. 4. Mai 1870 § 14. R.G. v. 1. Juli 1872 Tarif Nro. 4. 14. 17. 31. (R.G.Bl. S. 245.)

3) Seemans-Ordn. § 4 Abs. 1. (R.G.Bl. 1872 S. 409.)

4) Seemans-Ordn. § 104. Vgl. Reichsstaatsr. II. S. 259.

5) Die näheren Anordnungen über die Voraussetzungen, das Verfahren, die zu leistende Entschädigung und die Bestrafung der Nichterfüllung des Befehls enthält das Reichsges. v. 27. Dezember 1872 (R.G.Bl. S. 432 fg.).

6) Konsulatsges. § 33.

7) Vgl. Konsularvertr. mit Italien Art. 15, Spanien Art. 15, Salvador Art. 28, Rußland Art. 11. Costa Rica Art. 31. Brasilien Art. 41. Griechenland Art. 11.

Funktionen der Konsuln steht die Pflicht der Schiffsführer, die Ankunft und den Abgang des Schiffs dem Konsul zu melden[1]). Ferner haben die Konsuln die Innehaltung der wegen Führung der Reichsflagge bestehenden Vorschriften zu überwachen[2]). Sodann haben die Konsuln die Befugniß, Reichsangehörigen, welche sich in ihrem Amtsbezirke aufhalten, Pässe zu ertheilen, und zu visiren, sowie die von fremden Behörden ausgestellten Pässe zum Eintritt in das Bundesgebiet zu visiren[3]). Endlich sind die Konsuln, welchen eine Gerichtsbarkeit zukommt (siehe oben S. 60), zum Erlaß von Polizeistrafverordnungen befugt, in denen Geldstrafen bis zu 150 Mark angedroht werden können[4]).

d) Vormundschaftliche Befugnisse. In einer Reihe von Fällen liegt den Konsuln eine Fürsorge für Vermögens-Interessen von Reichsangehörigen ob und sie haben dem entsprechend die Befugniß, in diese Vermögens-Angelegenheiten einzugreifen. Diese Thätigkeit fällt durchweg unter den juristischen Begriff der cura absentis; der Konsul ist nicht als negotiorum gestor im Sinne des Privatrechts anzusehen, sondern er hat einen staatlichen Auftrag. Der Konsul kann nur eingreifen, wenn weder die Betheiligten selbst zur Stelle sind oder für anderweitige Vertretung ihrer Interessen Sorge tragen, noch die territoriale Staatsgewalt die Fürsorge für diese Interessen ihren eigenen Behörden ausschließlich beilegt. Die Konsularverträge haben in dieser Beziehung die Befugnisse der Deutschen Konsuln gesichert. Anwendungsfälle sind die Fürsorge für Verlassenschaften von Reichsangehörigen[5]), für Bergungs- und Rettungsmaßregeln bei Unfällen, von welchen Deutsche Schiffe betroffen werden[6]), Wahrung der Interessen des Rheders bei einer nothwendigen Veräußerung oder Verbodmung des Schiffes[7]), Einsetzung eines Schiffsführers an Stelle eines verstorbenen, erkrankten oder zur Führung des Schiffes untauglich gewordenen Schiffers[8]).

e) Konsuln als Urkundspersonen. Dieselben können öffentliche Urkunden ausstellen über ihre eigenen amtlichen Handlungen und über die bei Ausübung ihres Amtes wahrgenommenen Thatsachen[9]). Sie können ferner Urkunden, welche als von einer ausländischen öffentlichen Behörde oder von einer mit öffentlichem Glauben versehenen Person des Auslandes ausgestellt oder aufgenommen sich darstellt, legalisiren d. h. deren Echtheit beglaubigen[10]). Sie können endlich Notariats-Urkunden aufnehmen in Ansehung aller Rechtsgeschäfte, welche Angehörige des Reiches errichten oder welche sie untereinander oder mit Fremden schließen[11]).

f) Richterliche Befugnisse. In der Türkei und einigen Staaten Asiens steht den Konsuln eine volle, auf Civil- und Strafsachen sich erstreckende Gerichtsbarkeit über Reichsangehörige und Schutzgenossen zu. Abgesehen hiervon ist den Reichskonsuln die Vornahme einzelner Rechtsakte übertragen, welche in Deutschland zur Kompetenz der Gerichtsbehörden

---

1) Die näheren Vorschriften darüber enthält das Reichsges. vom 25. März 1880 und die dazu ergangene Kaiserl. Verordnung vom 28. Juli 1880. (R.G.Bl. S. 181. 183). Vgl. ferner die Cirkularverfügung v. 15. Nov. 1880, betreffend die Schiffer-Meldungen, (Centralbl. 1880 S. 804).

2) Konsulatsges. § 30. Ges. v. 25. Oktob. 1867 und die Verordnung vom gleichen Tage (B.G.Bl. S. 35. 39). Dienst-Instrukt. § 30.

3) Konsulatsges. § 25. Ges. über das Paßwesen v. 12. Oktob. 1867. (B.G.Bl. S. 33) § 6. und 8.

4) Konsulargerichtsbarkeits-Ges. § 4. Vgl. dazu Zorn S. 437 und Rosin, Polizeiverordnungsr. S. 145 fg.

5) Konsulatsges. § 18.

6) Konsulatsges. § 36.

7) Konsulatsges. § 37. Handelsgesetzb. Art. 499. 686.

8) Konsulatsges. § 35.

9) Konsulatsges. § 15. Vgl. Civilproz.O. § 380 ff.

10) Konsulatsges. § 14. R.G. v. 1. Mai 1878. § 2. (R.G.Bl. S. 89.) Civilpr.O. § 403. Dieselbe Befugniß haben auch die Gesandten des Reiches.

11) Konsulatsges. § 16. 17. Vgl. Reichsstaatsr. II. S. 268.

gehören, so daß diesen Rechtsakten im Bundesgebiet die gleiche Wirkung beigelegt wird, als wären sie von inländischen Gerichten vollzogen worden; nämlich auf Ersuchen der Behörden des Reiches oder eines Bundesstaates Zustellungen jeder Art zu bewirken[1]), Verklarungen aufzunehmen und in Fällen der großen Haverei auf Antrag des Schiffsführers die Dispache aufzumachen[2]), sowie in dem im § 16 des Reichsgesetzes vom 25. Oktober 1867 vorgesehenen Falle interimistische Schiffscertifikate (Flaggen-Atteste) zu ertheilen. Auch kann der Reichskanzler Reichskonsuln die Ermächtigung zur Abhörung von Zeugen und zur Abnahme von Eiden ertheilen[3]).

g) Führung der Matrikel. Jeder Reichskonsul hat ein Verzeichniß der in seinem Amtsbezirke wohnenden und zu diesem Behufe bei ihm angemeldeten Reichsangehörigen zu führen[4]). Eine Verpflichtung zur Meldung besteht nicht, die erfolgte Eintragung hat aber die Wirkung, daß einem Reichsangehörigen sein heimathliches Staatsbürgerrecht erhalten bleibt[5]). Das Attest über die erfolgte Eintragung wird der Regel nach nur für die Dauer des laufenden Kalenderjahrs ausgestellt, ist also nach Ablauf desselben zu erneuern.

Für die Konsularbehörden in der Türkei nebst Egypten, Rumänien und Serbien, sowie in China und Japan ist durch eine Instruktion des Reichskanzlers v. 1. Mai 1872 die Eintragung sämmtlicher, in dem Konsularbezirk dauernd anwesender Schutzgenossen angeordnet worden. Zu den Schutzgenossen gehören 1) Reichsangehörige, dieselben sind verpflichtet, in den ersten 3 Monaten ihres Aufenthaltes im Amtsbezirke des Konsuls sich bei demselben zu melden. 2) Angehörige solcher Staaten, welchen durch Staatsverträge der Schutz der deutschen Konsularbehörden für ihre Nationalen zugesagt worden ist. Solche Verträge sind mit Oesterreich und der Schweiz geschlossen. 3) Die sogen. de facto-Unterthanen d. h. Personen Deutscher Nationalität, welche die Reichsangehörigkeit nicht haben, oder Deutsche, welche den Schutz nicht auf Grund von Staatsverträgen in Anspruch nehmen können; ferner das Dienstpersonal der Gesandtschaften und Konsulate. Die Aufnahme erfolgt durch Konsens des Schutzgenossen und des Reichsgesandten. Vgl. das Nähere im Reichsstaatsr. II. S. 272 ff., ferner König Handbuch S. 13. 96 ff. Zorn S. 439. Die Ausübung des Schutzrechts in Marokko ist durch eine besondere Konvention v. 3. Juli 1880 (R.G.Bl. 1881 S. 103) geregelt.

Thatsächlich umfangreicher und praktisch wichtiger sind die Amtsgeschäfte der Konsuln ohne obrigkeitlichen Charakter. Sie können den Konsuln theils durch den Befehl der vorgesetzten Behörde, sei es für den einzelnen Fall durch spezielle Anweisung, sei es im Allgemeinen durch Dienst-Instruktion auferlegt werden, theils auch durch gesetzliche Anordnung. Die staatsrechtliche Bedeutung dieser Dienstleistung beschränkt sich darauf, daß dieselbe einen Bestandtheil der amtlichen Pflichten des Konsuls bildet, deren Verletzung ein disciplinarisches Einschreiten begründen kann. Diese Amtsgeschäfte lassen sich auf folgende Kategorien zurückführen:

a) Die Konsuln haben den Angehörigen des Reiches und den Schutzgenossen desselben in ihren Privatangelegenheiten Rath und Beistand zu gewähren[6]). Es versteht sich von selbst, daß diese Pflicht nicht auf diejenigen Reichsangehörigen beschränkt ist, welche sich im Amtsbezirk des Konsuls aufhalten, sondern daß sie sich auf alle Reichsangehörigen bezieht, welche Interessen daselbst wahrzunehmen haben.

b) Die Konsuln sind berufen, wenn Angehörige des Reiches unter sich oder mit Fremden Rechtsstreitigkeiten haben, auf den Antrag der Parteien den Abschluß von Vergleichen zu vermitteln, und falls die Parteien sie in der durch die Ortsgesetze vorge-

1) Konsulatsges. § 19. Civilproz.O. § 182. 185 Abs. 2.
2) Konsulatsges. § 36. Vgl. Handelsgesetzb. Art. 492. 731.
3) Konsulatsges. § 20. Die Ermächtigung wird den Konsuln persönlich ertheilt. Vgl. auch über die Verpflichtung der Konsulate zu Beweiserhebungen behufs Feststellung des Thatbestandes bei Seeunfällen das Reichsges. v. 27. Juli 1877 § 15 (R.G.Bl. S. 552).
4) Konsulatsges. § 12 Abs. 1.
5) Konsulatsges. § 12 Abs. 2. Reichsges. v. 1. Juli 1870 § 21.
6) Konsulatsges. § 1. Eine Pflicht der Reichsangehörigen, dem Rathe des Konsuls Folge zu leisten, besteht aber nicht; in der Ertheilung des Rathes äußert sich daher nicht im Mindesten ein imperium, eine obrigkeitliche Gewalt.

schriebenen Form zu Schiedsrichtern ernannt haben, das Schiedsrichteramt zu übernehmen[1]). Hierdurch ist den Konsuln keinerlei richterliche Gewalt beigelegt; kein Reichsangehöriger ist verpflichtet, die Vergleichsvermittlung oder den Schiedsspruch des Konsuls sich gefallen zu lassen; die Konsuln sollen nicht von Amtswegen sich einmengen, sondern es ist ihnen lediglich die dienstliche Pflicht auferlegt, das ihnen angetragene Amt eines Vermittlers oder Schiedsrichters anzunehmen.

c) Hülfsbedürftigen Reichsangehörigen haben die Reichskonsuln nach Maßgabe der ihnen ertheilten Amtsinstruktion Unterstützungen zur Milderung augenblicklicher Noth oder zur Rückkehr in die Heimath zu gewähren[2]). Für den zuletzt gedachten Zweck können sie die Mithülfe der Befehlshaber deutscher Kriegsschiffe in Anspruch nehmen[3]). Ein Recht auf Unterstützung aus Mitteln des Reiches hat ein Reichsangehöriger, welcher im Auslande hülfsbedürftig wird, in keinem Falle.

d) Den Schiffen der Kriegsmarine des Reiches und der Besatzung derselben haben die Konsuln Beistand zu gewähren; insbesondere die Befehlshaber von den in ihrem Amtsbezirke in Bezug auf fremde Kriegsschiffe bestehenden Vorschriften und Ortsgebräuchen zu unterrichten, ferner ihnen von etwa dort herrschenden epidemischen und ansteckenden Krankheiten Mittheilung zu machen; endlich ihnen zur Wiederhabhaftwerdung desertirter Mannschaften behülflich zu sein[4]).

e) Endlich haben die Konsuln das Interesse des Reiches, namentlich in Bezug auf Handel, Verkehr und Schifffahrt thunlichst zu schützen und zu fördern, die Beobachtung der Staatsverträge zu überwachen und insbesondere dem Reichskanzler über diese Angelegenheiten Berichte zu erstatten[5]). Hinsichtlich der laufenden Verwaltung hat der Konsul möglichst bald nach dem Schlusse des Kalenderjahres einen Generalbericht einzusenden[6]).

3. Die Leitung der Konsulatsverwaltung und die Aufsicht über das gesammte Konsulatswesen des Reiches steht dem Kaiser zu (R.V. Art. 56). Der Reichskanzler übt diese Befugnisse aus; er ertheilt den Konsuln die erforderlichen Anweisungen und an ihn haben die Konsuln ihre Berichte zu senden[7]). Diese Geschäftsthätigkeit des Kanzlers gehört zum Ressort des Auswärtigen Amtes und zwar zur zweiten Abtheilung desselben, mit welchem die Konsulate in direktem Schriftenwechsel stehen und dem sie dienstlich unmittelbar untergeordnet sind. Indessen stehen die Konsulate in allen Angelegenheiten, denen ein politisches Interesse zukommt, auch in einem gewissen Unterordnungsverhältniß zu den Kaiserlichen Gesandtschaften, welche in dem Staate ihres Amtsbezirkes errichtet sind. Berichte allgemeinen Inhaltes sind durch die Hand des Gesandten dem auswärtigen Amte einzureichen oder dem Gesandten abschriftlich oder auszugsweise mitzutheilen.

Da zahlreiche von den Konsuln zu bearbeitende Angelegenheiten ohne alles politische Interesse sind, sondern lediglich die Privatverhältnisse einzelner Reichsangehörigen betreffen, oder auf die Erledigung von Requisitionen, welche Landesbehörden an das Konsulat gerichtet haben, sich beziehen, so besteht hinsichtlich der Geschäftsleitung der Konsulate keine so streng durchgeführte Centralisation wie hinsichtlich der Gesandtschaften. Es ist vielmehr bei allen Angelegenheiten ohne allgemeines Interesse den Reichskonsulaten eine direkte

---

1) Konsulatsges. § 21.
2) Konsulatsges. § 26. Die näheren Vorschriften sind enthalten in der Dienstinstruction zu § 26 und dem Erlaß vom 1. April 1882 (Centralbl. S. 218).
3) Konsulatsges. § 29. Für die Mitnahme hülfsbedürftiger Seeleute kommen die Vorschriften des R.G. v. 27. Dezemb. 1872 zur Anwendung. (Siehe oben S. 123. Note 5.)
4) Konsulatsges. § 27. 28.
5) Konsulatsges. § 1. und § 3
6) Die näheren Vorschriften enthält die Dienstinstruct. zu § 3.
7) Konsulatsges. § 3.

Korrespondenz gestattet mit den Privatpersonen, deren Angelegenheiten die Konsuln zu fördern haben, ferner mit den Behörden des Reiches und der Einzelstaaten, welche eine amtliche Thätigkeit oder Auskunft von dem Konsul erfordern, endlich mit den Regierungen der deutschen Bundesstaaten. In Beziehung auf die letzteren ist den Konsuln im Konsulatsgesetz § 3 in gewissen Fällen die direkte Berichterstattung zur Pflicht gemacht und es ist den Regierungen der einzelnen Bundesstaaten gestattet, in Angelegenheiten, welche ihr Sonderinteresse oder das ihrer Angehörigen betreffen, den Reichskonsulaten Aufträge zu ertheilen.

Die Reichskonsulate sind entweder Generalkonsulate oder Konsulate oder Vizekonsulate. In einer Anzahl von Bezirken sind einem Generalkonsulate mehrere Konsulate und Vizekonsulate untergeordnet, so daß die Oberleitung und Ueberwachung der zu ihrem Sprengel gehörigen Konsulate und Vizekonsulate dem Generalkonsul resp. dem Konsul zusteht. Den Konsuln ist es gestattet, nach zuvor eingeholter Genehmigung des Reichskanzlers in ihrem Amtsbezirke Konsularagenten zu bestellen. Dieselben sind aber keine selbstständigen Organe des Reiches, sie haben vielmehr nur die Bestimmung, dem Konsul bei Ausübung seiner Funktionen zur Hand zu gehen [1]). Sie handeln daher stets nur im Auftrage des Konsuls und unter dessen Verantwortlichkeit und es können ihnen nur solche Amtshandlungen übertragen werden, welche keine obrigkeitlichen Befugnisse voraussetzen [2]).

4. Das Dienstverhältniß. a) Alle Konsuln sind Reichsbeamte; sie werden vom Kaiser nach Vernehmung des Ausschusses des Bundesrathes für Handel und Verkehr angestellt [3]) und erhalten eine Kaiserliche Bestallung [4]). Die Konsuln sind entweder Wahlkonsuln, welche ihr Amt als unbesoldetes Ehrenamt verwalten, oder Berufskonsuln, welche ein Gehalt aus der Reichskasse beziehen. Hinsichtlich der Wahlkonsuln sind bestimmte Erfordernisse der Qualifikation weder durch Gesetz noch durch Verwaltungs-Verordnung aufgestellt; es sollen aber vorzugsweise Kaufleute, welche reichsangehörig sind, dazu ernannt werden [5]). Zum Berufskonsul dagegen kann nur derjenige ernannt werden, welcher reichsangehörig ist und welcher entweder die erste juristische Prüfung bestanden hat und außerdem mindestens drei Jahre im inneren Dienste oder in der Advokatur und mindestens zwei Jahre im Konsulatsdienste des Reiches beschäftigt gewesen ist, oder die besondere Konsulats-Prüfung bestanden hat [6]).

b) Auf die Konsuln finden die Vorschriften des Reichsbeamtengesetzes Anwendung. Der von ihnen vor Antritt ihres Amtes zu leistende Eid ist darauf gerichtet, „daß sie ihre Dienstpflichten nach Maßgabe des Gesetzes und der ihnen zu ertheilenden Instruktionen treu und gewissenhaft erfüllen wollen [7])." Die Wahlkonsuln können jeder Zeit ohne Entschädigung aus ihrem Amte entlassen werden [8]); die Berufskonsuln gehören zu denjenigen Beamten, welche jeder Zeit gegen Wartegeld einstweilig in den Ruhestand versetzt werden können [9]). Wenn Berufskonsuln sich von ihrem Amte entfernt halten, so werden sie so angesehen, als ob sie die Enthebung von ihrem Amte nachgesucht hätten [10]).

1) Konsulatsges. § 11.
2) Instrukt. zu § 11.
3) R.V. Art. 56.
4) Verordn. v. 23. Nov. 1874 § 2. (R.G.Bl. S. 135.)
5) Konsulatsges. § 9.
6) Konsulatsges. § 7. Der Erlaß des Prüfungs-Reglements ist dem Reichskanzler übertragen; es ist unter dem 28. Febr. 1873 ergangen.
7) Konsulatsges. § 4.
8) Konsulatsges. § 10 Abs. 3.
9) Reichsbeamtenges. § 25.
10) Konsulatsges. § 6. Die Ertheilung des Urlaubs an gesandtschaftl. und Konsularbeamte und deren Stellvertretung ist geregelt durch die Verordnung v. 23. April 1879. (R.G.Bl.

c) Die Gebühren, welche bei den deutschen Konsulaten zur Erhebung kommen, sind durch das Reichsgesetz vom 1. Juli 1872 (R.G.Bl. S. 245) geregelt; besondere Vorschriften gelten daneben für die Gerichtsgebühren der Konsulargerichte. Berufskonsuln erheben die Gebühren für das Reich, Wahlkonsuln für eigene Rechnung; insofern die letzteren aber Ersatz ihrer dienstlichen Auslagen aus Reichsmitteln verlangen, kommen die von ihnen vereinnahmten Gebühren in Abrechnung, erfolgen also in Wahrheit für Rechnung des Reiches. Aus diesem Grunde dürfen Berufskonsuln und Wahlkonsuln der zuletzt erwähnten Art die Gebühren nur im Falle der Dürftigkeit der Betheiligten erlassen, während es den übrigen Wahlkonsuln freigestellt ist, die Gebühren zu ermäßigen oder ganz zu erlassen. Eine Anzahl von Amtshandlungen müssen im Falle der Bedürftigkeit der Betheiligten sowohl von Berufskonsuln als von Wahlkonsuln gebührenfrei verrichtet werden. Außer den Gebühren sind den Konsuln baare Auslagen besonders zu erstatten. Die Berufskonsuln haben nach dem Schlusse jeden Vierteljahres eine Rechnung über alle stattgefundenen Einnahmen und Ausgaben dem Auswärtigen Amte einzureichen; die Wahlkonsuln sind zur Rechnungslegung nicht verpflichtet, jedoch haben sie jährlich eine summarische Uebersicht der von ihnen erhobenen Gebühren dem Auswärtigen Amte einzureichen [1]).

§ 14. **Die inneren Angelegenheiten** [2]). Das umfangreiche Gebiet der inneren Verwaltung ist im Allgemeinen den Einzelstaaten verblieben. Zwar sind sehr bedeutende Theile desselben reichsgesetzlich geregelt, das Reich aber ist auf die nach Art. 17 der R.V. dem Kaiser zustehende Ueberwachung der Ausführung der Reichsgesetze beschränkt. (Siehe oben S. 103.) Der Inhalt dieser Reichsgesetze bildet daher keinen Gegenstand des Reichsstaatsrechts und kann hier um so mehr übergangen werden, als die meisten dieser Gesetze ihre nothwendige Ergänzung in Landesgesetzen finden und nicht aus dem Zusammenhange mit denselben gelöst werden können. Dahin gehören z. B. auf dem Gebiet des Personenrechts die verwaltungsrechtlichen Bestimmungen des Reichsgesetzes über die Beurkundung des Personenstandes und die Eheschließung vom 6. Febr. 1875, sowie das Gesetz über die Aufhebung der polizeilichen Beschränkungen der Eheschließung vom 4. Mai 1868; auf dem Gebiet des Heimaths- und Niederlassungsrechts das Freizügigkeitsgesetz vom 1. Nov. 1867 und das Gesetz wegen Beseitigung der Doppelbesteuerung vom 13. Mai 1870; auf dem Gebiete der Armenpflege das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz vom 6. Juni 1870 [3]); auf dem Gebiete des Gesundheitswesens das Impfgesetz vom 8. April 1874 und das Gesetz über den Verkehr mit Nahrungsmitteln, Genußmitteln und Gebrauchsgegenständen vom 14. Mai 1879 [4]); auf dem Gebiet des Veterinärwesens das Gesetz vom 7. April 1869, Maßregeln gegen die Rinderpest betreffend, und das zur Ergänzung desselben ergangene Gesetz vom 21. Mai 1878, ferner das Gesetz, betreffend die Beseitigung von Ansteckungsstoffen bei Viehbeförderungen auf Eisenbahnen vom 25. Febr. 1876, sowie das Gesetz, betreffend die Abwehr und Unterdrückung von Viehseuchen vom 23. Juni 1880; auf dem Gebiet des Gewerbewesens die Gewerbeordnung vom 21. Juni 1869 und die zahlreichen zur Abänderung und Ergänzung derselben ergangenen Reichsgesetze.

Ueber das allgemeine Aufsichtsrecht des Art. 17 der R.V. hinausgehende Befugnisse hat das Reich in folgenden Angelegenheiten der inneren Verwaltung auszuüben:

S. 134); der Anspruch auf Tagegelder, Fuhrkosten und Umzugskosten durch Verordnung v. 23. April 1879 (R.G.Bl. S. 127 ff.) und v. 7. Febr. 1881 (R.G.Bl. S. 27). Bei der Pensionirung besoldeter Konsulatsbeamter wird die auf Inseln der Südsee zugebrachte Dienstzeit doppelt in Anrechnung gebracht. Beschl. des Bundesrathes v. 18. Nov. 1880 (Centralbl. S. 773).

1) Konsulatsges. § 8 und § 10 und die Dienstinstruct. dazu.

2) G. Meyer, Lehrb. des Deutschen Verwaltungsrechts. Theil I. 1883.

3) Ueber das Bundesamt f. das Heimathwesen siehe oben S. 61.

4) Das Reichs-Gesundheitsamt (oben S. 58) ist eine wissenschaftliche Behörde mit consultativen Funktionen, der keine Verwaltungsbefugnisse zustehen.

I. **Maß- und Gewichtswesen**[1]). 1. Durch die Bestimmungen der Maß- und Gewichtsordnung wird definirt, welchen Sinn sowohl in Gesetzen als in Rechtsgeschäften gewisse Maß- und Gewichtsbezeichnungen haben. Diese Definitionen enthalten einen dispositiven Rechtssatz; sie kommen nur dann zur Anwendung, wenn nicht aus den ausdrücklichen Erklärungen der Parteien oder aus den Umständen sich ergibt, daß die Parteien mit jenen Ausdrücken einen andern Sinn verbinden *wollen*. Denn die Einführung eines Maß- und Gewichtssystems schließt die Verwendung von anderen Maß- und Gewichtssystemen im geschäftlichen Verkehr ebensowenig aus, wie die gesetzliche Anerkennung eines Münzsystems die Parteien hindert, Preisverabredungen nach einer ausländischen oder gesetzlich außer Kurs gesetzten Währung zu treffen. Jedoch haben die Verwaltungsbehörden des Reichs und der Einzelstaaten in ihrer amtlichen Thätigkeit das vom Reiche anerkannte Maß- und Gewichtssystem in Anwendung zu bringen und es ist den Einzelstaaten untersagt, im Wege der Landesgesetzgebung andere Maß- und Gewichtsbestimmungen einzuführen.

Außerdem ist mit dem Erlaß der Maß- und Gewichts-Ordnung für den Verkehr auch ein *zwingender* Rechtssatz geschaffen worden, indem der Gebrauch anderer als obrigkeitlich geeichter Maße und Gewichte verboten und den Eichungsämtern die Abstempelung anderer als in der Maß- und Gewichtsordnung zugelassener Maße und Gewichte untersagt ist. Auf der Kombination dieser beiden Verbote beruht die Einführung und Sicherung des einheitlichen Maß- und Gewichtssystems. Das an die Behörden der Einzelstaaten gerichtete Verbot findet seine rechtliche Garantie in der dem Reiche zustehenden Oberaufsicht und in der Verantwortlichkeit der Beamten für die Gesetzmäßigkeit ihrer amtlichen Handlungen. Das an die Unterthanen gerichtete Verbot ungestempelter Maße und Gewichte betrifft nur den Gebrauch derselben zum *Zuwägen* und *Zumessen* im öffentlichen Verkehr. An die Verletzung desselben sind in der Maß- und Gewichts-Ordnung Rechtsfolgen nicht geknüpft; dagegen bedroht das Strafgesetzbuch § 369, Ziff. 2 *Gewerbetreibende*, bei denen zum Gebrauche in ihrem Gewerbe geeignete, mit dem gesetzlichen Eichungsstempel nicht versehene oder unrichtige Maße, Gewichte oder Waagen vorgefunden werden, oder welche sich einer anderen Verletzung der Vorschriften über die Maß- und Gewichtspolizei schuldig machen, mit Geldstrafe bis zu 100 M. oder mit Haft bis zu vier Wochen. Neben der Geldstrafe ist auf die Einziehung der vorschriftswidrigen Maße, Gewichte, Waagen oder sonstigen Meßwerkzeuge zu erkennen. Dieselbe Strafe droht das Reichsgesetz vom 20. Juli 1881 § 5 Gast- und Schankwirthen an, welche sich zur Verabreichung von Wein, Obstwein, Most oder Bier anderer, als der nach diesem Gesetz zugelassenen Schankgefäße bedienen.

2. Die *Eichung*, das ist die amtliche Prüfung und Beglaubigung der Richtigkeit der Maße, Gewichte und Waagen, wird ausschließlich durch Eichungsämter ausgeübt, deren Errichtung und Besetzung den Regierungen der Einzelstaaten zusteht. Den letzteren liegt es auch ob, die Thätigkeit der Eichungsämter zu beaufsichtigen, dieselben mit Instruktionen zu versehen, von ihnen Berichte zu erfordern und die Disziplin über die bei den Eichungsbehörden angestellten Beamten auszuüben[2]). Das Reich aber hat die Fürsorge für die gleichmäßige Ausübung der Eichungsgeschäfte Seitens der landesherrlichen Eichungsämter und die Oberaufsicht über dieselben. Zu diesem Zweck ist in Berlin eine ständige Behörde eingerichtet, welche den Namen *Normal-Eichungskommission* führt[3]). Sie besteht aus dem Direktor, einem ständigen Hülfsbeamten und dem Bureau-

1) Maß- und *Gewichts-Ordnung* v. 17. Aug. 1868 (B.G.Bl. S. 473). Eichordnung v. 16. Juli 1869 (B.G.Bl. 1869 Beilage zu Nro. 32). Ges. v. 20. Juli 1881 (R.G.Bl. S. 249) betr. die Bezeichnung des Raumgehalts der Schankgefäße.

2) Maß- und Gew.O. Art. 15—17.

3) Ebendas. Art. 18 Abs. 1. Bekanntmachung des Bundeskanzlers v. 16. Febr. 1869 (B.G.Bl.

und Kanzleipersonal; außerdem aber werden der Kommission vom Reichskanzler auf Vorschlag des Direktors Mitglieder beigeordnet, welche immer auf 5 Jahre ernannt werden und ihr Amt als unbesoldetes Ehrenamt führen. Sie treten nur bei besonderen Anlässen mit dem Direktor zu gemeinsamer Berathung zusammen und bilden alsdann mit ihm die sogenannte „Plenar-Versammlung". Der Normal-Eichungs-Kommission liegt es ob, nach beglaubigten Kopien des Urmaßes und des Urgewichtes [1]) die Normalmaße und Normalgewichte herzustellen und richtig zu erhalten und dieselben, sowie die von den einzelnen Eichungsämtern bei ihrem Geschäftsbetriebe zu verwendenden Eichungsnormale und Normalapparate an die Eichungsstellen der Bundesstaaten zu verabfolgen [2]). Sie hat ferner die näheren Vorschriften über Material und Gestalt, Bezeichnung und sonstige Beschaffenheit der Maße und Gewichte, sowie über die von Seiten der Eichungsstellen innezuhaltenden Fehlergrenzen zu erlassen, sowie überhaupt alle die technische Seite des Eichungswesens betreffenden Gegenstände und das bei der Eichung und Stempelung zu beobachtende Verfahren zu regeln [3]). Auch hat die Normal-Eichungskommission die Taxen für die von den Eichungsstellen zu erhebenden Gebühren festzusetzen [4]). Die N.E.K. steht mit den oberen Eichungsbehörden der Staaten in direktem amtlichem Verkehr und sie ist befugt, dieselben mit Anweisungen zu versehen.

In Bayern ist die Verwaltungskompetenz der N.E.Komm. vollständig ausgeschlossen; Bayern hat vielmehr seine eigene N.E.K., welche für das Gebiet des Königreichs diejenigen Befugnisse auszuüben hat, welche in dem übrigen Reichsgebiet der Reichsbehörde zustehen [5]). Bayern ist aber verpflichtet, die Normale von der Reichsbehörde zu beziehen und die technischen Eichungs-Vorschriften in Uebereinstimmung mit den von der Norm.-Eich.Komm. des Reichs getroffenen Anordnungen zu erlassen.

3. Hinsichtlich der Vermessung von Seeschiffen bestimmt der Art. 54 Abs. 2: „Das Reich hat das Verfahren zur Ermittelung der Ladungsfähigkeit der Seeschiffe zu bestimmen, die Ausstellung der Meßbriefe, sowie der Schiffscertifikate zu regeln." Auf Grund dieser Verfassungsbestimmung hat der Bundesrath die Schiffsvermessungs-Ordnung vom 5. Juli 1872 [6]) erlassen. Art. 54 erkennt aber nur die Kompetenz des Reiches im Gegensatz zur Kompetenz des Einzelstaaten an; er enthält keine Ermächtigung für den Bundesrath. In Betreff der Form, in welcher die Anordnungen zu ergehen haben, entscheiden daher die allgemeinen Vorschriften der R.V. Dem Bundesrath steht nach Art. 7 Ziff. 2 nur der Erlaß von allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu. Die Schiffsvermessungs-Ordnung geht aber darüber hinaus; sie enthält Rechtsvorschriften; denn sie begründet rechtliche Verpflichtungen der Erbauer, Rheder und des Führers eines Schiffes in Bezug auf die Vermessung desselben, sie regelt das Vermessungssystem und sie normirt indirekt die Berechnung gewisser Schifffahrts-Abgaben; sie charakterisirt

---

S. 46). Instruct. vom 21. Juli 1869 (abgedruckt im Preuß. Min.-Bl. der inneren Verw. 1869 S. 171.)

1) Vgl. M.- und Gew.O. Art. 2 und 5.

2) M.- und Gew.O. Art. 9. 15. 18 Abs. 2.

3) M.- und Gew.O. Art. 18 Abs. 3. Diese Vorschriften sind in der Eichordnung v. 16. Juli 1869 enthalten, zu welcher zahlreiche Nachträge ergangen sind. Die letzteren sind bis 1872 im Reichs-Gesetzbl., von 1873 an im Centralbl. des D. R. veröffentlicht.

4) Die Eichgebührentaxe ist am 12. Dez. 1869 erlassen. (B.B.Bl. 1869 Beilage zu Nro. 40.) Sie ist neu redigirt worden (nach der Markwährung) am 24. Dez. 1874 (Centralbl. 1875 S. 94 ff.). Abänderungen und Nachträge zu derselben werden im Centralbl. bekannt gemacht.

5) R.G. v. 22. Nov. 1871 § 3 (R.G.Bl. S. 379.) Dazu Bayer. M.- und Gew.Ordn. v. 29. April 1869 Art. 11 und 12.

6) R.G.Bl. 1872 S. 270 ff. Dazu hat der Reichskanzler eine Instruktion v. 23. Nov. 1872 ertheilt, zu welcher einige Abänderungen und Ergänzungen hinzugekommen sind. Besondere Vorschriften hat der Bundesrath hinsichtlich der Vermessung der Schiffe für die Fahrt durch den Suezkanal am 15. April 1879 erlassen. (Centralbl. f. d. D. R. S. 288 ff.)

sich überhaupt als ein Spezialgesetz zur Ergänzung der Maß- und Gewichts-Ordnung und hätte wie diese im Wege der Gesetzgebung erlassen werden sollen. Der Schiffsverm.-Ord. mangelt daher die Rechtsverbindlichkeit, soweit sie nicht bloße Verwaltungsvorschriften für die Schiffsvermessungs-Behörden enthält[1]).

Die Vermessungsbehörden sind ebenso wie die Eichungsämter Landesbehörden. Die Mitglieder werden von den Einzelstaaten ernannt und besoldet. Ueber ihnen stehen die Revisions-Behörden, welche ebenfalls Landesbehörden sind. Den letzteren liegt ob die Prüfung und Berichtigung der von den Vermessungsbehörden vorgenommenen Berechnungen, nach Befinden auch der Messungen, sowie die Prüfung und Berichtigung der anzuwendenden Meßinstrumente nach den Probemaßen. Von ihnen wird auch der Meßbrief ausgestellt[2]). Dem Reich steht die Aufsicht über das Schiffsvermessungswesen zu, welche der Reichskanzler durch Inspektoren ausübt, die er nach Anhörung der Bundesraths-Ausschüsse für das Seewesen und für Handel und Verkehr bestellt. Der Normal-Eichungs-Komm. steht hinsichtlich der Schiffsvermessung keinerlei Kompetenz zu. Die Inspektoren sind befugt, der Aufnahme der Messungen beizuwohnen, die Richtigkeit der Maße zu prüfen, von den Aufzeichnungen und Berechnungen der Vermessungs- und Revisions-Behörden Einsicht zu nehmen und auf vorgefundene Mängel aufmerksam zu machen.

II. **Geldwesen**[3]). 1. Das Münzsystem. Geld bedeutet im juristischen Sinne gesetzlich anerkanntes Zahlungsmittel. Zahlen kann man allein mit Geld; alle andern Werthgegenstände kann man nur zur Hingabe an Zahlungsstatt verwenden. Die Befriedigung mit Geld muß sich jeder Gläubiger von Rechtswegen gefallen lassen; die Befriedigung mit anderen Werthobjekten braucht er nur anzunehmen, wenn er will[4]). Die Regelung des Münzsystems besteht darin, daß der Gesetzgeber erklärt, was in dem ihm unterworfenen Gebiete Geld sein soll, also in der Sanctionirung von Rechtssätzen; denn die Eigenschaft einer Sache als Geld ist eine rein juristische und beruht ausschließlich auf einer Rechtsregel. Die Reichsverfassung Art. 4 Nro. 3 erklärt das Reich für zuständig „zur Ordnung des Münzsystems". Von dieser Kompetenz hat das Reich den einschneidendsten Gebrauch gemacht, indem es an der Spitze des Münzgesetzes den Grundsatz sanctionirt hat: „An die Stelle der in Deutschland geltenden Landeswährungen tritt die Reichswährung." Die Frage, was gesetzliches Zahlungsmittel sei, ist ausschließlich nach dem Reichsmünzgesetz und den auf Grund desselben erlassenen Verordnungen zu beantworten. In Folge der Beseitigung der Landeswährungen wurde es den Einzelstaaten untersagt, Münzen dieser Währungen noch ferner auszuprägen[5]). Die Abschaffung der Landeswährungen machte es ferner nothwendig, die vorhandenen Münzen derselben außer Kurs zu setzen, d. h. ihnen die Geldqualität zu entziehen. Die Befugniß zum Erlaß der

---

1) Zustimmend Meyer Verwaltungsr. I. S. 523. Für ganz ungültig halten die Schiffsverm.O. Hänel, Studien II. S. 84 ff. Hensel in Hirth's Annalen 1882 S. 36.

2) Mit denjenigen Staaten, welche für die Schiffsvermessung ein Verfahren eingeführt haben, das dem vom Deutschen Reich angeordneten gleich oder ähnlich ist, sind Vereinbarungen über die gegenseitige Anerkennung der amtlich ausgestellten Schiffsvermessungs-Urkunden abgeschlossen worden. Diese Staaten sind z. B. England, Frankreich, Dänemark, Oesterreich, Ungarn, Vereinigte Staaten von Nordamerika, Italien, Chile, Norwegen, (für Segelschiffe auch Schweden), Niederlande und Spanien.

3) Ges. betreffend die Ausprägung von Reichsgoldmünzen v. 4. Dez. 1871 (R.G.Bl. S. 404). Münzgesetz v. 9. Juli 1873 (R.G.Bl. S. 233). Mandry, Der civilr. Inhalt der Reichsgesetze 1882 S. 203 ff. Koch Art. „Münzwesen" in v. Holtzendorff's Rechtslexik. II. S. 821 ff. Vgl. auch Hartmann Internationale Geldschulden. 1882.

4) Sein Wille kann aber durch einen von ihm geschlossenen Vertrag gebunden sein (sogen. Conventional-Geld) und der ausdrücklich erklärte Vertrag kann vertreten werden durch den Geschäftsgebrauch (sog. Usuelles Geld).

5) Ges. v. 4. Dez. 1871 § 10. Münzgesetz Art. 11.

erforderlichen Vorschriften ist dem Bundesrath übertragen worden [1]). Verschont von der Außerkurssetzung sind bis jetzt nur noch die Einthalerstücke deutschen Gepräges geblieben. Von der Außerkurssetzung verschieden ist das Verbot des Umlaufes gewisser Münzen d. h. das Verbot sie in Zahlung zu geben; es entzieht ihnen nicht nur die rechtliche Eigenschaft des Geldes sondern es schließt sie vom Verkehr aus. Auch der Erlaß derartiger Vorschriften ist den Einzelstaaten entzogen und dem Bundesrath übertragen [2]). Das Gleiche gilt von den Anordnungen, zu welchem Werthe fremde Münzen, deren Umlauf nicht verboten ist, bei öffentlichen Kassen im Bundesgebiet in Zahlung genommen werden dürfen [3]). Endlich ergab sich aus der Beseitigung der Landeswährungen die Nothwendigkeit zur Einlösung der in diesen Währungen ausgeprägten Münzen. Auch die hiefür erforderlichen Rechtsvorschriften wurden der Kompetenz der Einzelstaaten entzogen und vom Reiche erlassen [4]); zugleich wurde der für die Finanzwirthschaft wichtige Grundsatz angenommen, daß die Einlösung aller Münzen deutschen Gepräges für Rechnung des Reiches erfolgt [5]). Die Abwickelung des Einlösungsgeschäfts selbst dagegen ist den Einzelstaaten hinsichtlich der von ihnen geprägten oder in ihren Gebieten als gesetzliches Zahlungsmittel anerkannten deutschen Münzen übertragen worden.

Die vom Reiche an Stelle der Landeswährung eingeführte Reichswährung besteht aus zwei Gattungen von Münzen, Reichs-Goldmünzen und Reichs-Scheidemünzen. Nur den ersteren kömmt der Charakter als Geld vollständig und unbedingt zu; Reichs-Scheidemünzen dagegen sind grundsätzlich nur zu Zahlungen von geringfügigen Beträgen und zur Ausgleichung der in Goldmünzen nicht zahlbaren Restbeträge bestimmt. Niemand ist verpflichtet, Reichs-Silbermünzen im Betrage von mehr als 20 Mark und Reichs-Nickel- und Kupfermünzen im Betrage von mehr als einer Mark in Zahlung zu nehmen [6]). Hiervon besteht gegenwärtig noch eine Ausnahme, indem die Thalerstücke deutschen Gepräges im gesammten Bundesgebiete den Reichs-Goldmünzen unter Berechnung des Thalers zu 3 Mark gleichgestellt sind, so lange sie nicht außer Kurs gesetzt werden [7]). Der Bundesrath ist nach Art. 8 des Münzgesetzes zur Außerkurssetzung der Thaler befugt; durch das Gesetz vom 6. Januar 1876 ist er auch ermächtigt worden zu bestimmen, daß die Thalerstücke bis zu ihrer Außerkurssetzung nur noch an Stelle der Reichs-Silbermünzen, unter Berechnung des Thalers zu 3 Mark, in Zahlung anzunehmen sind. So lange der Bundesrath die Thalerstücke weder den Silbermünzen gleichgestellt noch gänzlich außer Kurs gesetzt hat, ist in Deutschland die reine Goldwährung nicht völlig durchgeführt; es besteht vielmehr eine sogenannte hinkende Doppelwährung. Das Reich ist verpflichtet, Reichs-Scheidemünzen gegen Reichs-Goldmünzen umzutauschen. Hinsichtlich dieser Verpflichtung ist angeordnet, daß von allen Reichs- und Landeskassen Reichs-Silbermünzen in jedem Betrage in Zahlung genommen werden, ferner daß an gewissen vom Bundesrath zu bezeichnenden Kassen [8]) Reichssilbermünzen in Beträgen von mindestens 200 Mark und Reichs-Nickel- und Kupfermünzen in Beträgen von mindestens 50 Mark auf Verlangen gegen Reichsgoldmünzen umgetauscht werden [9]). Ebenso sind alle Kassen

1) Münzgesetz. Art. 8.
2) Münzgesetz. Art. 13 Ziff. 1.
3) Münzgesetz. Art. 13 Ziff. 2.
4) Münzgesetz. Art. 8.
5) Ges. v. 4. Dez. 1871 § 11. Münzgesetz. Art. 7.
6) Münzgesetz. Art. 9 Abs. 1.
7) Münzgesetz. Art. 15 Ziff. 1. (Die daselbst genannten Zweithaler-Stücke sind seit dem 15. Nov. 1876 außer Kurs gesetzt. V. v. 2. Nov. 1876. R.G.Bl. S. 221.) Den Thalerstücken Deutschen Gepräges stehen die in Oesterreich bis zum Schlusse des Jahres 1867 geprägten Vereinsthaler gleich. Ges. v. 20. April 1874. (R.G.Bl. S. 35.)
8) Vgl. Centralbl. 1875 S. 802.
9) Münzgesetz. Art. 9 Abs. 2.

des Reichs und der Bundesstaaten verpflichtet, abgenutzte Reichsgoldmünzen, welche das Passirgewicht nicht mehr erreichen, zu dem vollen Werthe, zu welchem sie ausgegeben worden sind, anzunehmen; sie dürfen von denselben aber nicht wieder in den Verkehr gebracht werden, sondern sie werden für Rechnung des Reiches zum Einschmelzen eingezogen [1]). Ist die Verringerung des Gewichtes durch gewaltsame oder gesetzwidrige Beschädigung hervorgebracht, so findet weder eine Verpflichtung zur Annahme der Münzstücke in Zahlung, noch ein Anspruch gegen das Reich oder die Einzelstaaten auf Umtausch statt, gleichviel ob die Beschädigung auf einem Verschulden oder auf einem zufälligen Ereignisse beruht [2]).

2. Die Münzprägung ist den Einzelstaaten verblieben. Das Reich hat keine Münzpräge-Anstalt errichtet oder die von den Einzelstaaten betriebenen in Reichsverwaltung übernommen, sondern es hat gesetzlich den Grundsatz anerkannt, daß die Reichsmünzen auf den Münzstätten der Bundesstaaten, welche sich dazu bereit erklären, ausgeprägt werden [3]). Der Privat-Industrie ist die Ausprägung von Münzen bei strenger Strafe untersagt [4]). Eine Verpflichtung einzelner Staaten, Münzanstalten zu betreiben und Reichsmünzen auf denselben anzufertigen, besteht nicht, die Errichtung von Münzstätten steht aber jedem deutschen Staate frei. Die Münzstätten müssen die Münzen genau nach den vom Reiche aufgestellten Vorschriften ausprägen; soweit diese Vorschriften nicht durch Reichsgesetz ertheilt sind, hat der Bundesrath dieselben zu erlassen [5]). Nicht nur das Gepräge, sondern auch das von den Münzstätten zu beobachtende Verfahren bei der Ausprägung wird vom Bundesrath festgestellt und von Seiten des Reiches beaufsichtigt [6]). Die Beaufsichtigung der Landes-Münzstätten erfolgt durch Kommissare, welche der Reichskanzler ernennt. Dieselben haben örtliche Revisionen der Münzstätten vorzunehmen und dabei über die Befolgung der vom Bundesrath erlassenen Vorschriften und über das gesammte Verfahren bei der Ausprägung sich Kenntniß zu verschaffen. Sie sind befugt, die Register und Journale, die im Betriebe befindlichen Goldbestände und die neugeprägten Reichsmünzen zu untersuchen. Die Münzbeamten müssen sie bei den Revisionsgeschäften unterstützen.

Die Einzelstaaten prägen die Münzen auf Bestellung und auf Kosten des Reiches. Der Reichskanzler bestimmt unter Zustimmung des Bundesrathes, wie große Beträge in jeder einzelnen Münzsorte für Rechnung des Reiches ausgeprägt werden sollen, und wie diese Beträge auf die einzelnen Münzstätten vertheilt werden [7]). Die Münzmetalle werden vom Reich den einzelnen Münzstätten geliefert, die Leistung der letzteren beschränkt sich ausschließlich auf die Präge-Arbeit. Für dieselbe empfangen die Einzelstaaten, denen sämmtliche Kosten der Münzpräge-Anstalt zur Last fallen, einen Prägelohn, welcher vom Reichskanzler unter Zustimmung des Bundesrathes gleichmäßig für sämmtliche Münzstätten festgestellt wird [8]). Die Bevorzugung einer Münzstätte vor einer andern ist unzulässig.

---

1) Ges. v. 4. Dez. 1871 § 9. Das Passirgewicht beträgt bei Kronen und Doppelkronen 5, bei halben Kronen 8 Tausendtheile unter dem gesetzlichen Normalgewicht. Bei den Scheidemünzen ist ein Passirgewicht gesetzlich nicht fixirt, ebensowenig eine rechtliche Verpflichtung zum Umtausch; das Münzges. Art. 10 Abs. 2 ordnet aber an, daß Reichs-Scheidemünzen, welche in Folge längerer Cirkulation und Abnutzung an Gewicht oder Erkennbarkeit erheblich eingebüßt haben, auf Rechnung des Reiches einzuziehen sind.

2) Ges. v. 4. Dez. 1871 § 9 (Goldmünzen). Münzges. Art. 10 Abs. 1 (Scheidemünzen). Vgl. Strafgesetzb. § 150.

3) Ges. v. 4. Dez. 1871 § 6 Abs. 1. Münzges. Art. 3 § 4.

4) Strafgesetzb. § 146.

5) Ges. v. 4. Dez. 1871 § 5. Münzges. Art. 3. Dazu die Beschlüsse des Bundesrathes v. 7. Dez. 1871 und 8. Juli 1873.

6) Ges. v. 4. Dez. 1871 § 7. Münzges. Art. 3 § 1 Abs. 3 und § 4. Dazu die in der vorigen Note erwähnten Bundesraths-Beschlüsse.

7) Ges. v. 4. Dez. 1871 § 6 Abs. 2. Münzges. Art. 3 § 4.

8) Die Prägegebühr ist für die einzelnen Münzsorten nach Verhältniß der zur Ausprägung

Die Ausgabe von Scheidemünzen, mit Einschluß der Silbermünzen ist ein Monopol des Reiches. Es ist dies die nothwendige Folge der Unterwerthigkeit der Scheidemünzen und der Verpflichtung des Reiches, die Scheidemünzen in Goldmünzen umzutauschen. Die Einzelstaaten dürfen daher weder für eigene Rechnung noch auf Bestellung von Privatpersonen Reichsscheidemünzen anfertigen. Dagegen besteht hinsichtlich der Reichsgoldmünzen weder für das Reich noch für die Einzelstaaten die ausschließliche Befugniß dieselben in Umlauf zu setzen. Vielmehr sind die Münzstätten berechtigt und verpflichtet, für Rechnung und auf Bestellung von Privatpersonen die Ausprägung von Reichsgoldmünzen zu übernehmen, soweit sie nicht für das Reich beschäftigt sind [1]). Die Gebühr, welche für solche Ausprägungen zu erheben ist, wird vom Reichskanzler unter Zustimmung des Bundesrathes festgestellt, darf aber das Maximum von 7 Mark auf das Pfund fein Gold nicht übersteigen. Sie ist auf 2,75 M. festgestellt worden. Diese Gebühr wird unter das Reich und den Einzelstaat, welcher die Münzfabrik betreibt, in der Art vertheilt, daß der Einzelstaat für die Ausprägung für Privatrechnung ebensoviel erhält, als das Reich für die Ausprägung bezahlt, so daß der Einzelstaat kein Interesse daran hat, ob er für Reichsrechnung oder für Privatrechnung die Prägung besorgt, während der geringfügige Ueberschuß (für das Pfund fein Gold 25 Pfg.) dem Reiche verbleibt als Aequivalent für die Verpflichtung, die durch den Gebrauch abgenützten Goldmünzen zum vollen Nennwerthe in Zahlung zu nehmen und einzuziehen.

3. Papiergeld im juristischen Sinne fällt unter den allgemeinen Begriff des Geldes d. h. es ist ein durch Rechtssatz als Zahlungsmittel anerkanntes Werthzeichen. Im volkswirthschaftlichen Sinne versteht man dagegen unter Papiergeld außer dem wirklichen Gelde aus Papier auch alle auf eine bestimmte Geldsumme lautenden Inhaberpapiere, welche im Publikum thatsächlich an Stelle des Geldes zirkuliren und an Zahlungsstatt gegeben und genommen werden. Papiergeld im Rechtssinne ist eine Sache wie Metallgeld, keine bloße Urkunde über eine Forderung; ihr Werth beruht nicht auf dem Material und ebensowenig auf dem Credit des Emittenten, sondern auf dem Rechtssatz, der ihr die Geldqualität verleiht. Der volkswirthschaftliche Begriff von Papiergeld ist dagegen überhaupt gar kein Rechtsbegriff; er umfaßt einerseits Geld, andererseits Schuldscheine der verschiedensten Art, welche nur das gemein haben, daß sie darauf eingerichtet sind, leicht zirkuliren zu können d. h. daß sie auf Inhaber gestellt sind, auf eine festbestimmte (unverzinsliche) Geldsumme lauten, und daß sie nicht an einem bestimmten Tage fällig werden, sondern daß der Emittent verspricht, sie jeder Zeit an gewissen Kassen entweder in Zahlung zu nehmen oder gegen Geld umzutauschen. Sie werden daher treffend im Gegensatz zum echten Papiergeld als „Geldpapiere" bezeichnet. Die Gesetzgebung hat den Ausdruck Papiergeld aber vielfach nicht blos in dem juristischen, sondern auch in dem unjuristischen Sinne angewendet, freilich stets auf Kosten der Klarheit und Deutlichkeit. Dies gilt auch von der Reichsgesetzgebung. Art. 4 Ziff. 3 der R.V. überweist dem Reiche: „Die Feststellung der Grundsätze über die Emission von fundirtem und unfundirtem Papier-

---

erforderlichen Arbeitsleistung abgestuft. Vgl. die näheren Angaben in meinem Reichsstaatsrecht Bd. II. S. 431 Note 4.

1) Münzges. Art. 12 Abs. 2. Der zwischen der Münzstätte und der Privatperson über die Fabrikation von Reichsgoldmünzen geschlossene Vertrag ist nach Art. 272 Ziff. 1 des Handelsgesetzb. ein Handelsgeschäft. A. A. G. Meyer Verwaltungsr. I. S. 448 Note 35, weil die Thätigkeit der Münzstätten nicht unter den Begriff des Gewerbebetriebes falle. Indeß ist ein wesentlicher Unterschied zwischen dem Betriebe von Münzstätten und anderen fiskalischen Fabriken nicht anzuerkennen. Uebrigens ist es gleichgültig, ob man den Betrieb der Münzstätten für einen gewerblichen erklärt; denn für die rechtliche Beurtheilung der in Rede stehenden Verträge ist jedenfalls Buch IV. Titel 1 des H.G.B.'s maßgebend, da die Bestellung von Münzen doch stets im kaufmännischen Gewerbebetrieb erfolgt, also für den Besteller ein Handelsgeschäft ist, und deßhalb auch für die Münzstätte nach Handelsrecht beurtheilt werden muß. H.G.B. Art. 273. 277.

gelde." Da die Worte „fundirt und unfundirt" für wirkliches Papiergeld keinen Sinn haben, so ist das Wort Papiergeld an dieser Stelle so auszulegen, daß es auch gewisse Inhaberobligationen (Geldpapiere) mit umfassen soll, und die vom Reiche auf Grund dieser Bestimmung erlassenen Gesetze betreffen auch in der That nicht blos das Papiergeld, sondern auch die Emission von Schuldscheinen.

Das Reich hat den Einzelstaaten die *Ausgabe* von Papiergeld *untersagt* und ihnen die Verpflichtung auferlegt, das von ihnen ausgegebene Papiergeld bis zum 1. Jan. 1876 *einzuziehen*[1]). Durch diese Bestimmungen ist es zunächst zweifellos, daß wirkliches Papiergeld im Rechtssinne seit dem 1. Januar 1876 im deutschen Reiche nicht mehr existirt und von den Einzelstaaten nicht mehr emittirt werden kann. Die Motive des Gesetzes, die Verhandlungen des Reichstages, das gesammte Auslegungs-Material und die thatsächlich ausnahmslos und übereinstimmend befolgte Praxis weisen aber darauf hin, daß das Gesetz in dem Sinne zu verstehen ist, daß die Einzelstaaten auch Geldsurrogate nicht ferner verausgaben dürfen, resp. sie einlösen müssen.

Das Reich selbst hat *Reichskassenscheine* ausgegeben[2]), welche im juristischen Sinne kein Papiergeld, sondern auf den Inhaber lautende Schuldscheine des Reiches sind. Denn im Privatverkehr findet ein Zwang zu ihrer Annahme als Zahlungsmittel nicht statt und von der Reichs-Hauptkasse werden sie für Rechnung des Reiches jederzeit auf Erfordern gegen baares Geld eingelöst[3]). Die Ausfertigung derselben ist der „Reichsschulden-Verwaltung" übertragen, über deren Thätigkeit die Reichsschulden-Kommission die Aufsicht führt[4]).

III. **Bankwesen**[5]). 1. *Die Reichsbank.* Auf Grund des Reichsgesetzes vom 14. März 1875 ist unter dem Namen „Reichsbank" eine Bank mit dem Hauptsitz in Berlin errichtet worden, welche unter der Aufsicht und Leitung des Reiches steht und durch Organe des Reiches verwaltet wird[6]), welche aber eine vom Reichsfiskus verschiedene, selbstständige juristische Person des Privatrechts bildet. Der Reichsfiskus ist an derselben nur als das geschäftsführende Mitglied betheiligt; das Vermögen der Reichsbank ist nicht Reichsvermögen und die Geschäfte der Reichsbank sind in allen privatrechtlichen Beziehungen als Geschäfte einer Privatperson anzusehen, mit welcher der Reichsfiskus in alle denkbaren vermögensrechtlichen Verhältnisse treten kann. Die Reichsbank entspricht dem Begriff des *Aktienvereins*. Sie hat ein Grundkapital von 120 Millionen Mark, welches in 40 000 Mark auf Namen lautende Antheile von je 3000 Mark getheilt ist; die Antheilseigner sind von der persönlichen Haftung für die Verbindlichkeiten der Reichsbank frei, sie haben einen Anspruch auf eine Dividende aus dem sich ergebenden Reingewinn, sie sind befugt, an der Verwaltung durch die General-Versammlung und den Centralausschuß sich zu betheiligen; sie erhalten bei der Auflösung des Vereins das Vermögen desselben, wenigstens zum größten Theile. Alles, was für den Aktienverein *wesentlich* ist, findet sich auch bei der Reichsbank wieder und ihre durch Gesetz und Statut bestimmte Verfassung hat dieselben Grundformen, welche den Aktienvereinen mit Namensaktien eigenthümlich sind. Dessenungeachtet sind die Vorschriften des Handelsgesetzbuchs und das Gesetz vom 11. Juni 1870 auf die Reichsbank unanwendbar und durch die ausschließenden

1) Ges. v. 16. Juni 1870 (B.G.Bl. S. 507) Münzges. Art. 18. Reichsges. v. 30. April 1874 § 2 und § 8. (R.G.Bl. S. 40.)

2) Dieselben sind an die einzelnen Bundesstaaten nach Maßgabe der Bevölkerung vertheilt worden; an diejenigen, welche Papiergeld (oder Geldpapiere) in Umlauf gesetzt hatten, mit der Verpflichtung, die Reichskassenscheine zur Einziehung des Staatspapiergeldes zu verwenden.

3) Ges. v. 30. April 1874 § 5 (R.G.Bl. S. 40).

4) Ebendas. § 6 u. § 7.

5) *Bankgesetz* v. 14. März 1875 (R.G.Bl. S. 177) und Statut der Reichsbank v. 21. Mai 1875 (R.G.Bl. S. 203). Ad. *Wagner* Art. Reichsbank in v. Holtzendorffs Rechtslex. Bd. III S. 345 ff.

6) Bankges. § 12. 26 ff.

Bestimmungen des Bankgesetzes und des Statuts der Reichsbank ersetzt und zwar deshalb, weil das Reich sich bei der Reichsbank eine Stellung zugewiesen hat, welche bei den nach den Vorschriften des H.G.B.'s constituirten Aktienvereinen unmöglich ist. Diese Betheiligung des Reiches begründet nach allen Richtungen hin für die Reichsbank Abweichungen von dem gemeinen für Aktienvereine geltenden Rechte und macht die Reichsbank zu einer anomalen Rechtsschöpfung, die zwar dem allgemeinen Begriffe der Aktienvereine sich unterordnet, die aber im ganzen Bereiche des Rechts ihresgleichen nicht hat.

Die Gründung erfolgte in der Art, daß das Reich von der Preußischen Regierung die Preußische Bank erwarb [1]), sie mit allen Rechten und Verpflichtungen an die zu errichtende Reichsbank abtrat und das Grundkapital der Reichsbank durch Aktienzeichnung aufbrachte. Hierbei dispensirte sich das Reich von allen Vorschriften, welche das H.G.B. Art. 209 fg. für die Errichtung von Aktienvereinen aufgestellt hat; insbesondere auch von der Eintragung der Reichsbank und ihrer Zweiganstalten in das Handelsregister [2]). Das Reich hat einen Antheil am Reingewinn und im Falle der Auflösung einen Antheil am Kapital (Reservefond) [3]); dagegen hat es keine Einzahlung zum Grundkapital geleistet, dafür aber der Bank das Recht zur unbeschränkten Ausgabe von Banknoten ertheilt [4]).

Die Rolle des Direktors der Reichsbank ist dem Reichskanzler zugewiesen; er leitet die gesammte Bankverwaltung innerhalb der Bestimmungen des Bankgesetzes und Statuts. Ist der Reichskanzler verhindert, so werden diese Befugnisse von einem Stellvertreter ausgeübt, den der Kaiser hiefür ernennt [5]). Alle für den Geschäftsbetrieb der Bank erforderlichen Beamten werden vom Reich ernannt, und wenngleich dieselben auf Kosten der Bank ihre Besoldungen, Pensionen und sonstigen Dienstbezüge erhalten [6]), so haben sie doch die Rechte und Pflichten der Reichsbeamten, sind also auch der Disciplinargewalt des Reiches unterworfen [7]). Das vom Reich eingesetzte, dem Reichskanzler untergeordnete Reichsbank-Direktorium hat die gesammte Geschäftsführung und die unbeschränkte Vertretungsbefugniß für die Reichsbank [8]). Es besteht zwar eine Generalversammlung der Aktionäre, ihre rechtlichen Befugnisse sind aber auf ein sehr geringfügiges Maß herabgesetzt [9]). Die Funktionen, welche bei gewöhnlichen Aktienvereinen der Aufsichtsrath vorzunehmen hat, sind bei der Reichsbank dem Central-Ausschuß übertragen; er ist über die im Bankgesetz § 32 unter a) bis f) aufgeführten Angelegenheiten gutachtlich zu hören, eine entscheidende Stimme steht ihm nicht zu [10]); er übt eine fortlaufende Kontrolle über die Verwaltung der Reichsbank aus durch 3 aus seiner Mitte auf ein Jahr gewählte Deputirte. Entsprechend dem Centralausschuß werden außerhalb Berlins an denjenigen Orten, an welchen Reichsbank-Hauptstellen etablirt werden, Bezirksausschüsse errichtet, deren Deputirte Beigeordnete heißen [11]). Die Bundesregierungen üben eine Aufsicht über die Leitung der Reichsbank aus durch das Bank-Kuratorium [12]).

Die Reichsbank ist bis zum Ende des Jahres 1890 errichtet; zur Verlängerung,

---

1) Vertrag vom 17./18. Mai 1875 (R.G.Bl. S. 215 ff.).
2) Bankgef. § 66.
3) Bankgef. § 24. 41.
4) Bankgef. § 16.
5) Bankgef. § 26 Abf. 2.
6) Der Besoldungs- und Pensionsetat der Reichsbank wird vom Reiche festgesetzt. Bankgef. § 28. Die Revision der Rechnungen erfolgt durch den Rechnungshof des Reiches. § 29 eod.
7) Bankgef. § 28.
8) Bankgef. § 27 Abf. 1. § 38 Abf. 1.
9) Bankgef. § 21.
10) Ausnahmen: Bankgef. § 32 lit. d und § 35. Bankstatut § 15 Abf. 2. Vergl. Reichsstaatsrecht II. S. 387.
11) Bankgef. § 36. Bankstatut §§ 27 ff.
12) Bankgef. § 25. Siehe oben S. 59.

die stillschweigend erfolgen kann, ist die Zustimmung des Reichstages erforderlich [1]); die Aufkündigung kann durch eine im Einvernehmen mit dem Bundesrath erlassene Verordnung des Kaisers dem Reichskanzler aufgetragen werden. Die Kündigung muß ein Jahr vor der Auflösung erfolgen, zuerst am 1. Januar 1889; wenn die Aufkündigung unterbleibt, wird die Reichsbank immer um 10 Jahre prolongirt. Die Auflösung kann auf 2 verschiedene Arten bewirkt werden; entweder durch formelle Aufhebung und Liquidation, wobei dem Reiche die Befugniß zusteht, die Grundstücke der Reichsbank gegen Erstattung des Buchwerthes zu erwerben, oder durch Enteignung sämmtlicher Reichsbank-Antheile zum Nennwerthe, so daß der Reichsfiskus der alleinige Eigenthümer des gesammten Geschäftes wird. In beiden Fällen wird der bilanzmäßige Reservefonds, soweit derselbe nicht zur Deckung von Verlusten in Anspruch zu nehmen ist, in der Art getheilt, daß die Antheilseigner die eine Hälfte, der Reichsfiskus die andere erhält [2]).

Der Umfang des Geschäftsbetriebes der Bank ist gesetzlich fixirt, indem die Reichsbank nur die im § 13 des Bankgesetzes aufgeführten Geschäfte betreiben darf [3]). Eine Verpflichtung der Bank, diese Geschäfte mit Jedem abzuschließen, welcher sich den bankmäßigen Bedingungen unterwirft, besteht im Allgemeinen nicht. Hiervon besteht jedoch eine Ausnahme; die Bank ist nämlich gesetzlich verpflichtet, Barrengold zum festen Satze von 1392 Mark das Pfund fein gegen ihre Noten umzutauschen, wobei es ihr freisteht, solches Gold auf Kosten des Abgebers durch die von ihr zu bezeichnenden Techniker prüfen und scheiden zu lassen [4]). Wenngleich daher bei der Reichsbank der Charakter der öffentlichen Anstalt nicht in gleichem Grade ausgeprägt erscheint, wie bei den Verkehrsanstalten, so besteht doch auch bei der Bank die Regel, daß die Bedingungen für die von der Bank zu betreibenden Geschäfte allgemein im Voraus festgestellt werden und daß thatsächlich mit Jedem, der es verlangt, alle diejenigen Geschäfte abgeschlossen werden, welche nicht mit der Ertheilung eines ungedeckten Credits oder mit einem durch Kursschwankungen begründeten Risiko verknüpft sind. Auf der Eigenschaft der Reichsbank als einer öffentlichen Anstalt beruht das sogenannte Bankgeheimniß, d. h. die Pflicht aller bei der Verwaltung der Bank als Beamte, Ausschußmitglieder oder Beigeordnete betheiligten Personen zur Verschwiegenheit über die von der Bank abgeschlossenen Geschäfte und gewährten Credite [5]).

Die räumliche Ausdehnung des Geschäftsbetriebes d. h. die Etablirung von Zweig-Niederlassungen ist durch das Gesetz nicht normirt; die Reichsbank ist berechtigt, aller Orten im Reichsgebiete Zweiganstalten zu errichten [6]), und kann vom Bundesrathe gezwungen werden, dies an bestimmten Orten zu thun. Insbesondere hat der Bundesrath diejenigen größeren Plätze zu bestimmen, an welchen „Hauptstellen" zu errichten sind; die Errichtung von Zweiganstalten, welche dem Reichsbank-Direktorium unmittelbar untergeordnet werden (Reichsbankstellen) steht dem Reichskanzler zu; die Errichtung von Niederlassungen, welche einer andern Zweiganstalt untergeordnet werden (Reichsbank-Nebenstellen, Kommanditen oder Agenturen) erfolgt Seitens des Bankdirektoriums [7]).

---

1) Bankges. § 41.
2) Bankges. § 41.
3) Nur der Betrieb d. h. der gewerbemäßige Abschluß anderer Geschäfte ist ihr untersagt; der gelegentliche oder vereinzelte Abschluß ist gestattet und z. Th. unvermeidlich. Uebrigens sind auch die mit Ueberschreitung des ihr gesetzlich gestatteten Geschäftsbetriebes eingegangenen Verträge nicht deßhalb ungültig, weil sie unbefugter Weise abgeschlossen worden sind.
4) Bankges. § 14.
5) Bankges. § 39. Ueber die Ausnahmen von der Bewahrung des Bankgeheimnisses im Interesse der Rechtspflege sind besondere Vorschriften nicht erlassen; es kommen daher die allgemeinen Regeln über die Zeugnißpflicht zur Anwendung. Vgl. Reichsstaatsr. II. S. 393 ff.
6) Bankges. § 12 Abs. 2. Dadurch ist es ihr zugleich untersagt, im Auslande eine Zweigniederlassung zu etabliren. Einzelne Geschäfte im Auslande oder mit ausländischen Handelshäusern abzuschließen, ist ihr unverwehrt.
7) Bankges. § 36. 37.

Die Reichsbank und ihre Zweiganstalten sind im ganzen Reichsgebiete frei von staatlichen Einkommen- und Gewerbesteuern[1]; dagegen ist die Reichsbank allen Kommunalsteuern, ferner der Grundsteuer und den Stempelabgaben unterworfen.

„Die Reichsbank hat das Recht, nach Bedürfniß ihres Verkehrs *Banknoten* auszugeben. Die An- und Ausfertigung, Einziehung und Vernichtung derselben erfolgt unter Kontrole der Reichsschulden-Kommission, welcher zu diesem Zwecke ein vom Kaiser ernanntes Mitglied hinzutritt." Bankgesetz § 16. Dem Umfange nach ist das Privilegium unbeschränkt; die Reichsbank kann so viele Banknoten ausgeben, als das Bedürfniß ihres Verkehrs verlangt. Von dem Gesammtbetrage der im Umlauf befindlichen Reichsbanknoten muß aber mindestens ein Drittel jederzeit durch kursfähiges deutsches Geld mit Einschluß der Reichskassenscheine oder durch Gold und der Rest durch diskontirte Wechsel, welche eine Verfallzeit von höchstens drei Monaten haben, und aus welchen in der Regel drei, mindestens aber zwei als zahlungsfähig bekannte Verpflichtete haften, in den Kassen der Reichsbank *gedeckt* sein[2]. Wenn der Umlauf von Reichsbanknoten den Baarvorrath der Reichsbank um mehr als 250 Millionen Mark übersteigt, so ist von dem Mehrbetrage eine *Steuer* von jährlich fünf Procent an die Reichskasse zu entrichten[3].

Die Reichsbank ist verpflichtet, ihre Noten bei ihrer Hauptkasse in Berlin sofort auf Präsentation dem Inhaber gegen kursfähiges deutsches Geld *einzulösen*[4]. Diese Verpflichtung ist eine unbedingte. Sollte die Reichsbank in die Lage kommen, dem Andrange des Publikums, welches die Einlösung der Banknoten verlangt, nicht genügen zu können, und wird in einem solchen Falle nicht durch ein Reichsgesetz der § 18 des Bankgesetzes aufgehoben oder suspendirt, so muß der Konkurs über das Vermögen der Reichsbank auf Antrag des Reichskanzlers oder eines Gläubigers, z. B. des Inhabers einer Reichsbanknote, eröffnet werden[5]. Bei den Zweiganstalten besteht die Verpflichtung zur Einlösung nur, „soweit es deren Baarbestände und Geldbedürfnisse gestatten"[6]. Unzweifelhaft aber muß die Reichsbank an *allen* ihren Kassen die von ihr ausgegebenen Noten in Zahlung nehmen.

2. *Die Privat-Notenbanken.* Die Befugniß zur Ausgabe von Banknoten kann seit Erlaß des Bankgesetzes nur erworben werden durch ein vom Reich in der Form des Gesetzes ertheiltes Privilegium[7]. Den Bundesstaaten ist es fortan untersagt, Banknoten-Privilegien zu ertheilen; die Kompetenz des Reiches ist eine ausschließliche[8]. Wer im Reichsgebiet unbefugt Banknoten oder sonstige auf den Inhaber lautende unverzinsliche Schuldverschreibungen, welche auf eine bestimmte Geldsumme lauten, ausgiebt, oder wer ausländische Banknoten oder ihnen gleichzuachtende Geldwerthzeichen, welche auf Reichswährung ausgestellt sind, zu Zahlungen verwendet, wird bestraft[9]. Mit dem in dieser Art geschützten Privilegium sind Verpflichtungen und Einschränkungen verknüpft; indem

1) Bankgesetz § 21.
2) Bankgesetz § 17.
3) Bankgesetz § 9 Abs. 1. Wenn die Befugniß einer Privatbank zur Notenausgabe erlischt oder der Reichsbank übertragen wird, so wächst der der ersteren zustehende Betrag an steuerfreien ungedeckten Noten dem Antheile der Reichsbank zu. In Folge dieser Bestimmung hat sich der steuerfreie Betrag, um welchen die Reichsbanknoten den Baarvorrath der Bank übersteigen dürfen, um 23,875,000 M. erhöht. R.G.Bl. 1877 S. 567.
4) Bankgesetz § 18.
5) Konkurs-Ordn. § 94. 95.
6) Bankgesetz § 18 lit. b).
7) Bankgesetz § 1.
8) Nur die *Bayerische Regierung* ist ermächtigt worden, bis zum Höchstbetrage von 70 Mill. M. die Befugniß zur Ausgabe von Banknoten für die in Bayern bestehende Notenbank zu erweitern oder diese Befugniß einer andern Bank zu ertheilen, sofern die Bank sich den Bestimmungen des § 44 des Bankgesetzes unterwirft. Bankgesetz § 47 Abs. 3. Von dieser Befugniß hat Bayern zu Gunsten der *Bayerischen Privat-Notenbank* Gebrauch gemacht.
9) Bankgesetz § 55. 57. 59 Ziff. 3.

theils gesetzliche Normativbestimmungen über Ausgabe, Einlösung, Einziehung der Banknoten aufgestellt sind[1]), theils den Notenbanken gewisse Geschäfte untersagt und gewisse periodische Veröffentlichungen über ihren Geschäftsstand auferlegt sind[2]).

Wenn der Notenumlauf einer Bank den Baarvorrath derselben und den ihr nach dem Bankgesetz zugewiesenen Betrag[3]) übersteigt, so muß die Bank von dem Ueberschuß eine Steuer von jährlich fünf Procent an die Reichskasse entrichten[4]).

Soweit vor Erlaß des Bankgesetzes aber das Recht zur Ausgabe von Banknoten bereits erworben war, ist dieses Recht in Kraft geblieben, da das Reich jura quaesita durch das Bankgesetz nicht beseitigen wollte. Eine Erweiterung der Befugniß zur Notenausgabe über den bei Erlaß des Bankgesetzes zulässigen Betrag hinaus, steht der Ertheilung der Befugniß gleich, bedarf daher ebenfalls eines Reichsgesetzes[5]). Es versteht sich nun von selbst, daß jeder Staat das Privilegium zur Ausgabe von Banknoten nur für sein Gebiet rechtswirksam ertheilen konnte. Wenngleich thatsächlich die Banknoten über das Gebiet des Staates, welcher das Privilegium zur Emission derselben gewährt hat, sich verbreiteten und als Zahlungsmittel verwendet wurden, so hatte doch keine Bank ein Recht auf die Fortdauer dieses Zustandes. Die Gestattung der Umlaufsfähigkeit der Noten außerhalb des Staatsgebietes, für welches das Banknoten-Privileg ertheilt ist, im ganzen Reichsgebiete wäre eine Erweiterung des Notenprivilegs gewesen. Diese ist von dem Reichsbankgesetz prinzipiell verweigert worden. Das Bankgesetz hat das Verbot aufgestellt, Noten einer Bank außerhalb desjenigen Staates, welcher der Bank die Befugniß zur Notenausgabe ertheilt hat, zu Zahlungen zu gebrauchen[6]) und es hat denjenigen, der dieses Verbot übertritt, mit Geldstrafen bis zu 150 M. bedroht[7]). Um dieses Verbot wirksam zu machen, hat es den Notenbanken überdies untersagt, außerhalb desjenigen Staates, welcher ihnen das Notenprivilegium ertheilt hat, Bankgeschäfte zu betreiben[8]). Das Reich hat sich nun aber bereit erklärt, den Banken den Umlauf der von ihnen ausgegebenen Noten im ganzen Reichsgebiet freizugeben und ihnen unter gewissen Bedingungen auch den Betrieb von Bankgeschäften außerhalb ihres Landesgebietes zu gestatten, wenn sie bis zum 1. Januar 1876 eine Anzahl von Voraussetzungen erfüllten, welche im § 44 des Bankgesetzes aufgeführt sind. Sie bestehen im Wesentlichen darin, daß sich die Privatbank den für die Reichsbank erlassenen Vorschriften hinsichtlich der Anlegung ihrer Betriebsmittel und der Notendeckung, sowie hinsichtlich der Kündigung des Banknotenprivilegs unterwirft und für die Einlösung der Banknoten entsprechende Einrichtungen trifft. Von den 32 Privatnotenbanken, welche bei Erlaß des Bankgesetzes bestanden, haben 15 auf das Recht zur Ausgabe von Banknoten ganz verzichtet, 16 haben sich den Vorschriften des §. 44 cit. unterworfen, und nur eine einzige, die Braunschweiger Bank, deren Privilegium erst am 10. Mai 1952 erlischt, hat sich dafür entschieden, ihr Geschäft unter den bisher für sie bestehenden Vorschriften fortzubetreiben, ohne für ihre Noten die Umlaufsfähigkeit im ganzen Reichsgebiete zu erlangen.

Da nun alle Banken, deren Noten im ganzen Reichsgebiet umlaufen dürfen, nicht blos von dem Einzelstaat, in dem sie ihren Sitz haben, sondern zugleich von dem Reich ihr Notenprivilegium erhalten haben, so sind sie auch nicht blos der Aufsicht ihrer Landesregierung nach Maßgabe der Landesgesetze, Bankstatuten und Privilegien unterworfen,

1) Bankges. § 3. ff.
2) Bankges. § 7 fg.
3) Anlage zu § 9. des Bankgesetzes R.G.Bl. 1875 S. 198.
4) Bankges. § 9 Abs. 1. § 10. § 59 Ziff. 2.
5) Bankges. § 1.
6) Bankges. § 43.
7) Bankges. § 56.
8) Bankges. § 42. 58.

sondern auch der Kontrole des Reiches, welche der Reichskanzler jederzeit durch Kommissare ausüben kann[1]). Die Einzelstaaten dürfen ferner die Grundgesetze, Statuten oder Privilegien der Notenbanken nur mit Genehmigung des Bundesrathes abändern, sofern die Abänderung das Grundkapital, den Reservefonds, den Geschäftskreis oder die Dauer der Befugniß zur Notenausgabe zum Gegenstande hat[2]). Den Einzelstaaten verbleibt das Recht, die Dauer einer bereits erworbenen Befugniß zur Notenausgabe durch Kündigung auf eine bestimmte Zeit zu beschränken, wenn durch das Statut oder Privileg ein solches Recht begründet ist. Diese Kündigung tritt kraft des Reichs-Bankgesetzes zu dem frühesten zulässigen Termin ein, falls nicht die Bank den Maximalbetrag ihrer Notenausgabe auf den am 1. Januar 1874 eingezahlten Betrag ihres Grundkapitals beschränkt und sich den Bestimmungen des §. 44 unterworfen hat[3]).

Durch richterliches Urtheil kann die Entziehung der Befugniß zur Noten-Ausgabe ausgesprochen werden wegen Mißbrauchs derselben, ferner wegen Nichterfüllung der Einlösungspflicht und endlich sobald das Grundkapital sich durch Verluste um ein Drittheil vermindert hat. Zur Anstellung der Klage berechtigt ist ebensowohl die Regierung des Bundesstaates, in welchem die Bank ihren Sitz hat, als auch der Reichskanzler. Die Klage ist im ordentlichen Verfahren zu verhandeln; der Rechtsstreit gilt als Handelssache. Die Vollstreckung des Urtheils erfolgt auf Verfügung des Prozeßgerichtes; dem Reichskanzler steht aber hinsichtlich der Einziehung und Vernichtung der Banknoten eine Kontrole zu[4]).

IV. **Patentschutz.**[5]) Das Recht zur ausschließlichen gewerblichen Verwerthung einer Erfindung und der Schutz dieses Gewerbemonopols gegen Verletzung ist in jedem einzelnen Falle von der Ertheilung eines Patentes, also einem Verwaltungsakt abhängig gemacht und zur Führung dieser Geschäfte ist eine besondere Reichsbehörde, das Patentamt, errichtet worden. (Siehe oben S. 62.) Das Patentamt ist kein Spezial-Gerichtshof, welcher in Rechtsstreitigkeiten zu urtheilen hat; es steht ihm insbesondere keine Entscheidung zu über die Bestrafung und Entschädigungspflicht wegen Verletzung eines Patentes; es hat vielmehr lediglich darüber zu befinden, ob die Voraussetzungen vorhanden sind, unter welchen das Reich den Patentschutz ertheilt, bezw. fortgewährt, und diejenigen Geschäfte zu erledigen, welche hiemit im untrennbaren Zusammenhange stehen, z. B. die Ausfertigung der Patenturkunde, die Führung der Patentrolle, die gesetzlich vorgeschriebenen Veröffentlichungen, die Einziehung der Gebühren und Kosten und die hiemit verbundene Buchführung und Rechnungslegung. Auch ist das Patentamt verpflichtet, auf Ersuchen der Gerichte über Fragen, welche Patente betreffen, Gutachten abzugeben.

Patente werden ertheilt für neue Erfindungen, welche eine gewerbliche Verwerthung gestatten[6]). Es sind also drei Voraussetzungen erfordert; eine „Erfindung", zu welcher wissenschaftliche Entdeckungen im Gegensatz stehen; sodann die „Neuheit" der Erfindung[7]), endlich die Möglichkeit ihrer gewerblichen Verwerthung. Aus-

1) Bankgef. § 48.
2) Bankgef. § 47.
3) Bankgef. § 46 Abs. 1.
4) Bankgef. §§ 50—53.
5) Patentgesetz v. 25. Mai 1877. (R.G.Bl. S. 501.) Der im Reichsstaatsr. II. S. 468 angeführten Litteratur sind noch folgende Schriften beizufügen. Kohler Deutsches Patentrecht. 1878. Rosenthal Das deutsche Patentgesetz. Erlangen 1881 (Kommentar). Gensel in v. Holtzendorff-Brentano's Jahrb. I. (1877) S. 503 ff. Dahn in der Krit. Vierteljahresschr. N. F. I. (1878) S. 345 ff. 541 ff. E. Meier in v. Holtzendorff's Rechtslexikon I. S. 715 ff. Klostermann in Schönberg's Handb. der polit. Oekonomie I. S. 995 ff. G. Meyer Verwaltungsr. I. S. 416. Gareis, Die patentamtl. und gerichtl. Entscheidungen in Patentsachen Bd. 1. Berl. 1881.
6) Patentgef. § 1 Abs. 1.
7) Ob eine Erfindung als neu zu erachten sei, ist quaestio facti und unterliegt der tech-

geschlossen von dem Patentschutz sind Erfindungen von Nahrungs-, Genuß- und Arzneimitteln, sowie von Stoffen, welche auf chemischem Wege hergestellt werden, soweit die Erfindungen nicht ein bestimmtes Herstellungsverfahren betreffen; endlich alle Erfindungen, deren Verwerthung den Gesetzen oder guten Sitten zuwiderlaufen würde. Berechtigt, die Ertheilung eines Patentes zu verlangen, ist derjenige, welcher die Erfindung zuerst nach Maßgabe des Patentgesetzes angemeldet hat [1]). Es ist nicht erforderlich, daß der Patentsucher die Erfindung selbst gemacht oder durch ein Rechtsgeschäft die Befugniß zur gewerblichen Ausbeutung der Erfindung von dem Erfinder erworben hat. Der Anspruch des Patentsuchers ist aber zurückzuweisen, wenn der wesentliche Inhalt seiner Anmeldung den Beschreibungen, Zeichnungen, Modellen, Geräthschaften oder Einrichtungen eines andern oder einem von diesem angewendeten Verfahren ohne Einwilligung desselben entnommen und von dem letzteren aus diesem Grunde Einspruch erhoben ist [2]); wenn in einem solchen Falle das Patent ertheilt worden ist, kann dasselbe für nichtig erklärt werden [3]). In diesem Einspruchsrecht des Erfinders oder seines Rechtsnachfolgers gegen die Ertheilung und in diesem Antragsrecht auf Nichtigkeitserklärung des Patentes macht sich die wahre Natur des Patentschutzes als einer Prämie für Erfindungen geltend.

Das *Verfahren* behufs Ertheilung eines Patentes beginnt mit der schriftlichen Anmeldung bei dem Patentamte unter Beifügung eines Betrages von 20 Mk. für die Kosten [4]). Wenn die Anmeldung formell ordnungsmäßig erfolgt ist, so prüft diejenige Abtheilung des Patentamtes, zu deren Geschäftskreis das Gesuch gehört, ob die materiellen Voraussetzungen des Patentschutzes, welche die §§. 1 u. 2 des Patentgesetzes erfordern, vorhanden sind. Erachtet das Patentamt die Ertheilung eines Patentes nicht für ausgeschlossen, so tritt ein Aufgebotsverfahren ein. Es beginnt mit der Bekanntmachung des Namens des Patentsuchers und des wesentlichen Inhaltes seiner Anmeldung durch den Reichsanzeiger. Die Frist für Erhebung des Einspruches beträgt acht Wochen seit dem Tage der Veröffentlichung; der Einspruch muß schriftlich erfolgen und mit Gründen versehen sein. Nach Ablauf der achtwöchentlichen Frist hat das Patentamt über die Ertheilung des Patentes Beschluß zu fassen. Gegen den Beschluß des Patentamtes, durch welchen vor Einleitung des Aufgebotsverfahrens die Anmeldung zurückgewiesen wird, steht dem Patentsucher, und gegen den Beschluß, durch welchen über die Ertheilung des Patentes entschieden wird, sowohl dem Patentsucher wie dem Einsprechenden die Beschwerde zu. Die Frist für die Einlegung derselben beträgt vier Wochen von dem Tage der Zustellung des angegriffenen Beschlusses an. Ueber die Beschwerde entscheidet das Patentamt selbst; der Rechtsweg ist völlig ausgeschlossen. Wenn endgiltig die Ertheilung des Patentes beschlossen ist, so erläßt das Patentamt darüber durch den Reichsanzeiger eine Bekanntmachung und ertheilt dem Patentinhaber eine Urkunde. Auch die Versagung des Patentes ist bekannt zu machen [5]).

Die *Wirkung* des Patentes besteht darin, „daß niemand befugt ist, ohne Erlaubniß des Patentinhabers den Gegenstand der Erfindung gewerbsmäßig herzustellen, in Verkehr zu bringen oder feilzuhalten“ [6]). Bildet ein Verfahren oder eine Maschine, eine Betriebsvorrichtung, ein Werkzeug oder ein sonstiges Arbeitsgeräth den Gegenstand des

nischen Beurtheilung des Patentamtes. Das Patentgef. § 2 erklärt aber, daß eine Erfindung *nicht* neu sei, wenn sie bereits vor der Anmeldung des Patentsuchers in öffentlichen Druckschriften so genau beschrieben *oder* im Inlande so offenkundig benutzt ist, daß darnach die Benutzung durch andere Sachverständige möglich erscheint.

1) Patentgef. § 3. Abs. 1.
2) Patentgef. § 3 Abs. 2.
3) Ebendas. § 10 Ziff. 2.
4) Patentgef. § 20.
5) Vgl. Patentgef. §§ 21—26.
6) Patentgef. § 4.

Patentes, so darf überdies niemand ohne Erlaubniß des Patentinhabers das Verfahren — in seinem Gewerbebetriebe — anwenden oder den Gegenstand der Erfindung gebrauchen. Diese Wirkungen sind räumlich beschränkt auf das Reichsgebiet [1]); sie sind ferner zeitlich beschränkt auf die Dauer von fünfzehn Jahren von dem Tage an, welcher auf die Anmeldung der Erfindung folgt [2]). Der Patentschutz wird aber auch für diese Zeit nur gewährt, wofern der Berechtigte mit Beginn des zweiten und jeden folgenden Jahres eine Gebühr entrichtet, welche das erste Mal 50 Mk. beträgt und weiterhin jedes Jahr um 50 Mk. steigt [3]). Die Wirkungen des Patentes sind ferner ausgeschlossen gegen denjenigen, welcher bereits zur Zeit der Anmeldung des Patentinhabers die Erfindung im Inlande in Benutzung genommen oder die zur Benutzung erforderlichen Veranstaltungen getroffen hatte [4]). Das Recht aus dem Patente und ebenso der durch die erste Anmeldung der Erfindung begründete Anspruch auf Patentertheilung sind vererblich und veräußerlich [5]).

Wissentliche Verletzungen des Patentschutzes ziehen theils strafrechtliche, theils civilrechtliche Folgen nach sich [6]).

Die Beendigung des Patentschutzes tritt ein durch Erlöschen, durch Nichtigkeitserklärung und durch Zurücknahme des Patentes [7]). Das Patent erlischt durch Zeitablauf, durch Verzicht des Berechtigten und durch Unterlassung der Zahlung der für die Fortdauer des Patents zu ertheilenden Gebühren. Es wird für nichtig erklärt, wenn sich ergibt, daß die Erfindung nicht patentfähig war oder daß der wesentliche Inhalt der Anmeldung den Beschreibungen ꝛc. eines Andern ohne Einwilligung desselben entnommen war. Die Nichtigkeits-Erklärung kann nur auf Antrag erfolgen; zur Beschlußfassung und Entscheidung über den Antrag ist die Abtheilung VII. des Patentamtes zuständig; gegen die Entscheidung desselben ist die Berufung an das Reichsgericht zulässig [8]). Das Patent kann zurückgenommen werden, wenn drei Jahre seit Ertheilung desselben verflossen sind und der Patentinhaber es unterläßt, im Inlande die Erfindung in angemessenem Umfange zur Ausführung zu bringen oder doch Alles zu thun, was erforderlich ist, um diese Ausführung zu sichern. Die Zurücknahme des Patentes kann ferner nach Ablauf von drei Jahren erfolgen, wenn im öffentlichen Interesse die Ertheilung der Erlaubniß zur Benutzung der Erfindung an Andere geboten erscheint, der Patentinhaber aber gleichwohl sich weigert, diese Erlaubniß gegen angemessene Vergütung und genügende Sicherstellung zu ertheilen. Die Zurücknahme kann nur auf Antrag erfolgen. Ueber das Verfahren gelten dieselben Regeln, welche bei der Nichtigkeits-Erklärung eines Patentes Anwendung finden. Endlich muß sich der Patentinhaber die Einschränkung oder Aufhebung seines Monopols gefallen lassen, wenn die Erfindung für das Heer oder für die Flotte oder sonst im Interesse der öffentlichen Wohlfahrt benutzt werden soll. Dieser Fall ist nach seiner juristischen Natur eine Art von Expropriation. Der Patentinhaber hat Anspruch auf angemessene Vergütung gegenüber dem Reiche oder dem Staate, welcher in seinem besonderen Interesse die Beschränkung des Patentes beantragt hat. Ueber die Frage, ob ein Interesse des Heeres, der Flotte oder der öffentlichen Wohlfahrt vorhanden ist,

1) d. h. Gegenstände, welche im Reichsgebiet den Patentschutz genießen, kann man unbehindert durch denselben vom Auslande beziehen; nur darf man sie nicht gewerbsmäßig in Verkehr bringen oder feilhalten.
2) Patentgesetz. § 7.
3) Patentgesetz. § 8 Abs. 2.
4) Ebenda § 5 Abs. 1.
5) Ebenda § 6.
6) die näheren Vorschriften sind in den §§ 34—36 des Patentgesetzes enthalten.
7) Siehe Patentgesetz. §§ 9 ff.
8) Das Berufungsverfahren ist geregelt durch die Verordn. v. 1. Mai 1878. (R.G.Bl. S. 90 fg.)

sowie über den Umfang, in welchem der Patentschutz zu beschränken oder aufzuheben ist, entscheidet ausschließlich der Reichskanzler; weder ein Verfahren vor dem Patentamt noch ein Verfahren im Rechtswege ist darüber zulässig. Dagegen ist die Höhe der Entschädigung des Patentinhabers in Ermanglung einer Verständigung im Wege des Civilprozesses festzusetzen.

Landespatente können seit dem Inkrafttreten des Patentgesetzes von den Einzelstaaten nicht mehr ertheilt werden. Dagegen sind die vorher verliehenen Patente in Kraft geblieben [1]). Ihre Wirkung normirt sich nach den Bestimmungen, auf Grund deren sie ertheilt worden sind; prinzipiell begründen sie daher ein ausschließliches Recht zur Ausbeutung einer gewerblichen Erfindung nur für das Gebiet desjenigen Staates, welcher sie ertheilt hat, insofern nicht durch Verträge unter den deutschen Staaten die gegenseitige Anerkennung der Patente erweitert ist [2]). Das Reichsgesetz hat jedoch die Umwandlung der bestehenden Landespatente im Reichspatente gestattet und dabei die für die Ertheilung eines Reichspatentes aufgestellten Erfordernisse insofern modifizirt, als bei Prüfung der Neuheit der Erfindung derjenige Zeitpunkt in Betracht gezogen werden soll, in welchem sie im Inlande zuerst einen Schutz erlangte [3]).

V. **Gewerbebetrieb der Seeschiffer.** 1. Die Gewerbeordnung § 31 gestattet Seeschiffern, Seesteuerleuten und Lootsen die Ausübung ihres Gewerbes nur dann, wenn sie sich über den Besitz der erforderlichen Kenntnisse durch ein Befähigungszeugniß der zuständigen Verwaltungsbehörde ausweisen. Der Bundesrath ist ermächtigt, die Vorschriften über den Nachweis der Befähigung zu erlassen [4]). Die auf Grund dieses Nachweises ertheilten Zeugnisse gelten „für das ganze Bundesgebiet", bei Lootsen für das im Zeugniß angeführte Fahrwasser. Durch das R.-G. vom 11. Juni 1878 sind die in Bezug auf Seesteuerleute getroffenen Bestimmungen auch auf die Maschinisten der Seedampfschiffe ausgedehnt worden [5]). Die Prüfungs-Kommissionen werden am Sitze jeder öffentlichen Navigationsschule von der Landesregierung eingesetzt; das Prüfungsverfahren wird aber von Reichswegen beaufsichtigt mittelst Prüfungs-Inspektoren, welche der Reichskanzler nach Anhörung des Bundesraths-Ausschusses für Handel und Verkehr bestellt. Dieselben sind befugt, den Prüfungen und den Verhandlungen der Prüfungskommissionen beizuwohnen und von den schriftlichen Prüfungs-Arbeiten Einsicht zu nehmen, bei der mündlichen Prüfung einzelne Materien zu bezeichnen, aus welchen den Prüflingen Fragen vorzulegen sind, sowie gegen die Entscheidung der Prüfungskommission Einspruch zu erheben, falls diese den bestehenden Vorschriften zuwider einem Prüflinge das Prädikat „bestanden" oder „mit Auszeichnung bestanden" statt des Prädikats „nicht bestanden" zu ertheilen beabsichtigt. Gelingt es in einem solchen Falle nicht, eine Verständigung herbeizuführen, so hat der Inspektor sofort dem Reichskanzler Bericht zu erstatten, welcher demnächst in der Sache endgültig entscheidet [6]).

2. Die Befugniß zur Ausübung des Gewerbes kann einem deutschen Schiffer, Steuermann oder Maschinisten entzogen werden durch den Spruch eines Seeamtes oder des Ober-Seeamtes [7]). Die Seeämter sind Landesbehörden, deren Errichtung und

1) Patentgesetz. § 41.

2) Dies ist geschehen unter den Zollvereinsstaaten durch die Uebereinkunft v. 21. Sept. 1842. (Preuß. Ges. S. 1843 S. 265 fg.)

3) Patentgesetz. § 42.

4) Sie sind ergangen in der Bekanntm. von 25. Sept. 1869. B.G.Bl. S. 660 ff. u. hinsichtl. der Schiffer- und Steuermanns-Prüfungen durch Bekanntm. v. 30. Mai 1870. B.G.Bl. S. 314 ff.

5) R.G.Bl. 1878 S. 109. Bekanntmachung betreffend die Prüfung der Maschinisten ꝛc. v. 30. Juni 1879. Centralbl. S. 427 ff.

6) Die abweichende Ausführung v. Rümelin in der Tübinger Zeitschr. f. die ges. Staatswissensch. Bd. 39 S. 231 ff. halte ich für unrichtig.

7) Reichsgesetz., betr. die Untersuchung von Seeunfällen v. 7. Juli 1877. (R.G.Bl. S. 549 ff.) und R.G. v. 11. Juni 1878 (R.G.Bl. S. 109).

Beaufsichtigung den Einzelstaaten zusteht; die Abgränzung ihrer Bezirke aber erfolgt durch den Bundesrath und die Oberaufsicht über die Seeämter führt das Reich [1]). Der Reichskanzler bestellt für jedes Seeamt einen Kommissar, welcher Anträge an das Seeamt oder seinen Vorsitzenden zu stellen, den Verhandlungen des Seeamtes beizuwohnen, Einsicht von den Akten zu nehmen und für den Fall, daß der Vorsitzende die Einleitung einer Untersuchung verweigert, Anträge auf Anordnung einer Untersuchung bei dem Reichskanzler zu stellen, berechtigt ist [2]). Auf Antrag des Reichskommissars kann, wenn sich ergibt, daß ein deutscher Schiffer, Steuermann oder Maschinist in Folge des Mangels solcher Eigenschaften, welche zur Ausübung seines Gewerbes erforderlich sind, den Unfall oder dessen Folgen verschuldet hat, demselben durch den Spruch des Seeamtes über die Ursachen des Seeunfalles zugleich die Befugniß zur Ausübung seines Gewerbes entzogen werden [3]).

Gegen den Spruch des Seeamtes steht das Rechtsmittel der Beschwerde an das Ober-Seeamt dem Schiffer, Steuermann oder Maschinisten zu, wenn der Spruch auf Entziehung der Befugniß zur Ausübung des Gewerbes lautet; andererseits dem Reichskommissar, wenn das Seeamt einem hierauf gerichteten Antrage desselben nicht Folge gegeben hat [4]). Die Geschäfts-Ordnung bei dem Ober-Seeamt wird vom Bundesrathe festgestellt [5]). Auf das Verfahren finden im Allgemeinen dieselben Vorschriften Anwendung, welche für das Verfahren bei den Seeämtern gelten [6]).

Einem Schiffer, Steuermann oder Maschinisten, dem die Befugniß zur Ausübung seines Gewerbes entzogen ist, kann dieselbe nach Ablauf eines Jahres durch das Reichsamt des Innern wieder eingeräumt werden, wenn anzunehmen ist, daß er fernerhin den Pflichten seines Gewerbes genügen wird.

§. 15. **Die öffentlichen Verkehrsanstalten. A. Post- und Telegraphenwesen.** [7]) I. Die Kompetenz des Reiches. 1. Dem Reiche steht für das ganze Reichsgebiet die ausschließliche Befugniß zur Gesetzgebung über die Vorrechte der Post und Telegraphie, über die rechtlichen Verhältnisse beider Anstalten zum Publikum, über die Portofreiheiten und das Posttaxwesen zu, mit Ausnahme der reglementarischen und Tarifbestimmungen für den internen Verkehr innerhalb Bayerns, beziehungsweise Württembergs. R.V. Art. 4 Ziff. 10. Art. 52 Abs. 2.

2. Dem Reiche steht für das ganze Reichsgebiet mit Ausnahme von Bayern und Württemberg die unmittelbare Verwaltung der Post und Telegraphie zu, welche für Rechnung des Reiches geführt wird. R.V. Art. 48 Abs. 1. Art. 49. Nur hinsichtlich der Anstellung der Beamten ist im Art. 50 der R.V. den Einzelstaaten ein Antheil zugestanden. Vom Kaiser erfolgt die Anstellung der oberen Beamten und der zur Wahrnehmung des Aufsichtsdienstes in den einzelnen Bezirken als Organe der oberen

1) Reichsges. v. 27. Juli 1877 § 5 u. 6.
2) Ebendas. § 13.
3) Ebend. § 26.
4) Ebend. § 27. 28. Ueber die Zusammensetzung des Ober-Seeamtes siehe oben S. 62.
5) Dieselbe ist abgedruckt im Centralbl. 1878 S. 276. Nachtrag dazu 1879 S. 371.
6) Ebenda § 29 ff.
7) Gesetz über das Postwesen v. 28. Okt. 1871 (R.G.Bl. S. 347). § 4 desselben ist abgeändert durch Ges. v. 20. Sept. 1875 (R.G.Bl. S. 318). Gesetz über das Posttaxwesen v. 28. Okt. 1871 (R.G.Bl. S. 358). Abänderungen desselben sind erfolgt durch die Gesetze v. 17. Mai 1873 (R.G.Bl. S. 107) u. 3. Nov. 1874 (R.G.Bl. S. 127). Gesetz, betreffend die Portofreiheiten v. 5. Juni 1869 (B.G.Bl. S. 141); eingeführt in Bayern und Württemberg für den Wechselverkehr durch Ges. v. 29. Mai 1872 (R.G.Bl. S. 167), Postordnung v. 8. März 1879 (Centralbl. 1879 S. 185). Telegraphenordnung v. 13. Aug. 1880 (Centralbl. 1880 S. 560). Aus der neuesten Litteratur ist anzuführen: Dambach Ges. über das Postwesen 4. Auflage 1881. Mandry Civilr. Inhalt der Reichsges. (2. Aufl. 1882) S. 477 ff. v. Kirchenheim Art. „Portopflicht" und „Postverwaltung" in v. Holtzendorff's Rechtslex. Bd. III. S. 92. 109 ff. G. Meyer Verwaltungsr. I. S. 530 ff.

Behörden fungirenden Post- und Telegraphenbeamten [1]); die Landesregierungen sind befugt, die andern bei den Verwaltungsbehörden der Post und Telegraphie erforderlichen Beamten, sowie alle für den lokalen und technischen Betrieb bestimmten, mithin bei den eigentlichen Betriebsstellen fungirenden Beamten u. s. w. anzustellen. R.V. Art. 50 Abs. 5. Auch diese Beamten sind verpflichtet, den Kaiserlichen Anordnungen Folge zu leisten (R.V. Art. 50 Abs. 3) und sie sind den Vorschriften des Reichsbeamten-Gesetzes unterworfen. (Sie oben S. 63.) Diese, den einzelnen Staaten eingeräumten Befugnisse sind indeß eingeschränkt durch den Grundsatz: „Wo eine selbstständige Landespost- und Telegraphenverwaltung nicht besteht, entscheiden die Bestimmungen der besonderen Verträge" (R.V. Art. 50 Abs. 6); das heißt: soweit ein Staat schon bei der Gründung des Nordd. Bundes resp. Deutschen Reiches sich der Verwaltung des Post- und Telegraphenwesens begeben hatte, sollte er nicht in Verwaltungsbefugnisse wieder eingesetzt werden und es ist keinem Staate verwehrt, auf die nach der Verfassung ihm verbliebenen Befugnisse vertragsmäßig zu verzichten. In Folge dieses Grundsatzes sind die Verwaltungsbefugnisse des Reiches thatsächlich bei weitem umfassender als es nach dem Wortlaut der R.V. scheint und die den einzelnen Staaten im Art. 50 zugestandenen Ernennungsrechte bestehen nur in sehr beschränktem Umfange. Die gesammte Postverwaltung mit Einschluß der Ernennung sämmtlicher Beamten wird vom Reich geführt in Preußen [2]) und denjenigen Gebieten, in denen Preußen schon vor Errichtung der Nordd. Post- und Telegraphen-Verwaltung das Post- und Telegraphen-Regal erworben hatte, d. h. in Hessen, Anhalt, Waldeck, beiden Lippe, in den Oldenb. Fürstenthümern Lübeck und Birkenfeld und in sämmtlichen Thüringischen Staaten (mit Ausnahme von Sachsen-Altenburg); ferner in Elsaß-Lothringen, den Hansestädten Hamburg, Bremen und Lübeck [3]) und in Oldenburg. Dagegen erfolgt im Königreich Sachsen, welchem auch in Sachsen-Altenburg vertragsmäßig die Verwaltung der Post und Telegraphie übertragen ist, in beiden Mecklenburg, in Braunschweig und in Baden auf Grund von Vereinbarungen, welche zwischen dem Reichskanzler und den betreffenden Landesregierungen getroffen worden sind, die Annahme und Entlassung der im Vorbereitungsdienste befindlichen Beamten, sowie die Anstellung sämmtlicher Unterbeamten durch die Behörden des Reiches, die Anstellung, Beförderung und Entlassung der oberen Beamten, soweit sie nicht nach der Verfassung dem Kaiser übertragen ist, Seitens der Landesregierungen, denen die betreffenden Anträge von der Reichsbehörde zugehen [4]).

Bayern und Württemberg behielten gemäß den mit diesen Staaten abgeschlossenen Verfassungsbündnissen besondere Postverwaltungen und haben an den zur Reichskasse fließenden Einnahmen des Post- und Telegraphenwesens keinen Theil, sondern verwalten diese Verkehrsanstalten für eigene Rechnung [5]). Diese Sonderrechte sind im Art. 52 der R.V. anerkannt [6]).

---

1) Die Beamten, welche vom Kaiser gemäß der R.V. ernannt werden und den Diensteid der unmittelbaren Reichsbeamten zu leisten haben, sind die Oberpostdirektoren, Oberposträthe, Posträthe, Postbauräthe, Postinspektoren und Ober-Postkassen-Rendanten.

2) Auf Grund eines Allerh. Erlasses v. 28. Sept. 1867. Preuß. Ges.Samml. S. 1780.

3) Art. 51 der Nordd. Bundesverf.

4) Vgl. die näheren Angaben im Reichsstaatsrecht Bd. II. S. 289 ff.

5) Vgl. Seydel in Hirth's Annalen 1882 S. 617 ff.

6) In Württemberg steht jedoch gemäß der Militär-Konvent. vom 21./25. Novemb. 1870 Art. 11 im Falle eines Krieges von dessen Ausbruch bis zu dessen Beendigung die obere Leitung des Telegraphenwesens, soweit solches für die Kriegszwecke eingerichtet ist, dem Kaiser zu. Die Württemberg. Regierung hat sich demgemäß verpflichtet, bereits während des Friedens die bezüglichen Einrichtungen in Uebereinstimmung mit denjenigen des Reiches zu treffen und insbesondere bei dem Ausbau des Telegraphennetzes darauf Bedacht zu nehmen, auch eine der Kriegsstärke ihres Armeekorps entsprechende Feldtelegraphie zu organisiren. Die Bedeutung dieser

3. Dem Reiche steht die Regelung des Post- und Telegraphen-Verkehrs mit dem Auslande zu. Auf Bayern und Württemberg findet dieser Satz im Allgemeinen ebenfalls Anwendung, da dem Auslande gegenüber Deutschland in allen Beziehungen als Einheit handelt. Die Wahrnehmung der Beziehungen zu anderen Post- und Telegraphen-Verwaltungen steht nach Art. 50 Abs. 2 der R.V. dem Kaiser zu. Die Bayrische und die Württemberg. Postverwaltung haben jedoch die Befugniß, ihren eigenen unmittelbaren Verkehr mit ihren dem Reiche nicht angehörenden Nachbarstaaten zu regeln unter Beobachtung der im Art. 49 des Postvertrages v. 23. Nov. 1867 getroffenen Bestimmungen. R.V. Art. 52 Abs. 3.

4. Die Selbstständigkeit der Verwaltungen Bayerns und Württembergs hat die Folge, daß der Verkehr zwischen diesen Gebieten untereinander sowie zwischen diesen Gebieten und dem übrigen Reichsgebiet und die rechtlichen Beziehungen unter diesen Verwaltungen nicht staatsrechtlich sondern vertragsmäßig geregelt sind, wobei selbstverständlich die in den Postgesetzen des Deutschen Reiches aufgestellten Regeln die rechtlichen Grenzlinien für die Vertragsfreiheit der Verwaltung abgeben. Die Grundlage für diese Vereinbarungen bilden noch gegenwärtig der zwischen dem Nordd. Bunde und den süddeutschen Staaten abgeschlossene Postvertrag vom 23. Nov. 1867 [1]), welcher durch die Uebereinkunft v. 9. Nov. 1872 abgeändert und ergänzt worden ist, und der Telegraphen-Vereinsvertrag v. 25. Oktob. 1868, welcher vom 1. Januar 1872 an eine erhebliche Veränderung, insbesondere hinsichtlich der Tarifsätze erfuhr. Demgemäß wird unterschieden der innere Verkehr, wofern die Postsendung oder das Telegramm nur das Gebiet einer der 3 Verwaltungen berührt; der Wechselverkehr, wenn der Transport der Postsendung oder die Beförderung der Depesche innerhalb des Reichsgebietes ausgeführt wird, aber das Gebiet von mindestens zwei Verwaltungen berührt [2]); endlich der Durchgangsverkehr umfaßt die Postsendungen, welche zwischen den Gebieten des Wechselverkehrs und fremden Staaten oder im Verkehr fremder Staaten unter sich vorkommen, insofern die Sendungen mindestens zwei Gebiete des Wechselverkehrs berühren [3]).

II. Post und Telegraphie als öffentliche Anstalten. Der staatliche Betrieb der Post und Telegraphie enthält an und für sich keine Bethätigung eines Hoheitsrechts. Es giebt Staaten, in welchen gewisse Zweige der Geschäftsthätigkeit, die in Deutschland die Post betreibt, von der öffentlichen Post ganz ausgeschlossen sind. Begrifflich könnte der Staat auch die Beförderung von Briefen und Zeitungen der Privatindustrie überlassen, ohne daß er dadurch ein staatliches Hoheitsrecht aufopfert. Dasselbe gilt von der Telegraphie. Damit soll nicht gesagt werden, daß der Staat durch den Betrieb der Post und Telegraphie den aus seinem Begriff sich ergebenden Kreis von Aufgaben überschreitet. Der Staat hat die Pflege der Wohlfahrt des Volkes zur wesentlichen Aufgabe; wenn es demnach zur Erreichung dieser Aufgabe geboten erscheint, Anstalten für den Verkehr von Staatswegen zu errichten, so handelt der Staat durch Erfüllung dieses Gebotes innerhalb seiner begriffsmäßigen Zwecke. Der Staat hält die Post- und Telegraphen-Anstalten nicht ausschließlich im fiskalischen Finanz-Interesse; er betreibt in denselben nicht ein Gewerbe im gewöhnlichen Sinne d. h. eine ausschließlich oder vorzugsweise auf Vermögenserwerb gerichtete Thätigkeit; es sind vielmehr zugleich öffent-

Bestimmung liegt mehr auf dem Gebiete des Heerwesens, als auf dem der Telegraphie als Verkehrsanstalt.

1) B.G.Bl. 1868 S. 41 ff.

2) Jedoch werden auch die Oesterreichisch-Ungarische Monarchie und das Großherzogth. Luxemburg als Gebiete des Wechselverkehrs angesehen.

3) Durch Errichtung des sogen. Weltpostvereins ist der Unterschied zwischen dem Durchgangsverkehr und dem Wechselverkehr außerordentlich vermindert worden.

liche Interessen, welche er dabei verfolgt; er befriedigt ein unabweisbares Bedürfniß, sowohl des Staates selbst, als der einzelnen Angehörigen desselben. Post und Telegraphie sind deshalb nicht einfache und gewöhnliche Handelsgewerbe, welche schlechthin unter den Regeln des Privatrechts stehen, sondern sie sind öffentliche Verwaltungszweige, die nach Grundsätzen des öffentlichen Rechts zu beurtheilen sind. Aber während der Staat durch Ausübung der Militär-, Gerichts-, Polizei- und Finanzhoheit seine Angehörigen *beherrscht*, *dient* er ihnen durch den Betrieb der Post und Telegraphie; er übt gegen sie keinen Zwang aus; er fordert keine Leistungen und Unterlassungen; er tritt mit dem einzelnen Staatsunterthanen nur auf Wunsch und Willen des letzteren in ein rechtliches Verhältniß; er begründet dasselbe *durch Vertrag* und zwar stets nur auf Antrag des Einzelnen, der vom Staate die Ausführung eines Transportes verlangt; niemals dagegen durch Befehl, dem der Unterthan auch wider oder ohne seinen Willen gehorchen müßte.

Bei allen von der Post- und Telegraphen-Anstalt zu verrichtenden Leistungen steht deshalb der Staat dem Einzelnen nicht als übergeordneter Herr, sondern als gleichberechtigter Kontrahent gegenüber. Das allgemeine Privat- und Prozeßrecht findet daher auf das Verhältniß zwischen der Post- und Telegraphen-Anstalt und dem Publikum eine sehr ausgedehnte Anwendung. In einigen Beziehungen aber besteht für den Betrieb der Post- und Telegraphen-Anstalt ein Spezialrecht, durch welches die Verwaltung dieser Anstalten theils mit Rechten ausgestattet wird, wie sie der ein Handelsgewerbe betreibende Private nicht hat, theils ihr Pflichten auferlegt werden, von denen Transport-Unternehmer im Allgemeinen frei sind. Der Grund dieser besonderen Rechtsvorschriften ist darin zu finden, daß Post und Telegraphie *kein freies* Gewerbe des Fiskus, sondern *öffentliche* Verkehrs-Anstalten des Staates sind. Daraus leiten sich folgende Sätze ab:

1. *Die Benutzung der Post- und Telegraphen-Anstalt steht Jedem frei*; sie *darf* Niemandem verweigert werden, der sich den allgemeinen Vorschriften für Benutzung derselben unterwirft, und darf für Niemanden an erschwerende Bedingungen geknüpft werden. Das ist der Cardinal-Unterschied zwischen einem gewöhnlichen Transport-Unternehmer, der mit Niemandem zu kontrahiren genöthigt ist, mit dem er nicht kontrahiren will, und den öffentlichen Verkehrs-Anstalten, welche zum Dienste des Publikums bestimmt sind. Der *Umfang* des Geschäftsbetriebes der Post ist gesetzlich nicht fixirt. Es giebt kein mit dem allgemeinen Zweck der Postanstalt, nämlich Beförderung und Erleichterung des Verkehrs, in Zusammenhang stehendes Geschäft, dessen Betrieb der Post gesetzlich verwehrt wäre; andererseits ist die Post keineswegs gesetzlich verpflichtet, alle diejenigen Geschäfte denen sie sich thatsächlich unterzieht, zu betreiben. Nur soweit der Postzwang (siehe unten) besteht, ist die Post *verpflichtet*, das ihr beigelegte Monopol auch wirklich auszuüben, denn diese Pflicht ist das selbstverständliche und nothwendige Korrelat des Rechts auf ausschließlichen Gewerbebetrieb. Für einige andere Leistungen ist ferner die dafür zu bezahlende Gebühr gesetzlich normirt oder ihre Normirung dem Reichskanzeer übertragen [1]) oder sie sind zum Gegenstande internationaler Vereinbarungen gemacht, und es ist sonach gesetzlich anerkannt, daß sich die Postanstalt mit der Uebernahme solcher Leistungen zu befassen hat. So wenig aber die Postverwaltung durch alle diese Vorschriften gehindert ist, ihren Geschäftsbetrieb auch auf andere Transportgegenstände oder auf andere Beförderungsarten auszudehnen, ebensowenig ist es ihr verwehrt, die Uebernahme von Postsendungen durch reglementarische Anordnungen oder Einrichtungen *allgemein* einzuschränken oder abzulehnen. Nur im *einzelnen* Falle darf die Benutzung der Postanstalt Niemandem verweigert oder an erschwerte Be-

1) Posttaxgef. § 2. 3. Postgesetz § 50.

dingungen geknüpft werden. Eine ausdrückliche gesetzliche Anerkennung hat dieser Grundsatz im § 3 des Postgesetzes hinsichtlich des Vertriebs politischer Zeitungen gefunden. Keine im Gebiete des Deutschen Reiches erscheinende politische Zeitung darf vom Postdebit ausgeschlossen werden; für alle diese Zeitungen müssen hinsichtlich der Berechnung der Gebühren, welche für die Beförderung und Debitirung zu erheben sind, gleichmäßige Grundsätze angewendet werden und die Post ist verpflichtet, sowohl die Pränumeration anzunehmen wie den gesammten Debit derselben zu besorgen.

Auch in räumlicher Beziehung ist der Umfang des Geschäftsbetriebs der Post gesetzlich nicht normirt; es ist dem Ermessen der Verwaltung völlig überlassen, an welchen Orten sie Expeditionen (Postämter) errichten will; sie ist nirgends dazu verpflichtet und es ist ihr dies an keinem Orte verwehrt.

2. Aus dem dargelegten Grundsatz ergiebt sich als nothwendige Konsequenz, daß die Vertragsbedingungen, unter welchen die Post- und Telegraphen-Anstalt kontrahirt, ein für alle Mal feststehen und in allen Fällen gleichmäßig zur Anwendung kommen müssen. Für alle Verträge, welche die Post- und Telegraphen-Verwaltung in Ausübung ihres öffentlichen Geschäftsbetriebes abschließt [1]), müssen Normal-Bedingungen festgestellt sein, von denen sie bei den einzelnen Geschäften weder zu Gunsten noch zu Ungunsten des andern Kontrahenten abweichen darf. Die Aufstellung dieser allgemeinen Normativ-Bestimmungen ist, wie oben S. 97 ausgeführt wurde, ein Verwaltungsakt; denn es handelt sich dabei um eine Bethätigung der allgemeinen Handlungsfreiheit intra legem. Der Regel nach wird also die Regierung diese Bedingungen in der Form des Verwaltungsaktes (Verordnung, Reglement, Instruktion, Genrealverfügung(erlassen können. Bei der großen Bedeutung dieser Anordnungen für den Verkehr, die Volkswohlfahrt und die Staatsfinanzen ist es aber erklärlich, daß man die wichtigsten Bestimmungen unter Zustimmung der Volksvertretung, d. h. *durch Gesetz* erläßt. Soweit dies der Fall ist, hat dies eine dreifache Wirkung. Erstens bildet das jus cogens keine Schranke, es kann durch ein Spezialgesetz für die Geschäfte der Post beseitigt werden. Zweitens ist die Freiheit der Verwaltung in der Normirung der Bedingungen ausgeschlossen, soweit die im Wege des Gesetzes erlassenen Vorschriften reichen. Drittens haben diese Vorschriften die Natur von Rechtsnormen, sie bilden ein Spezialrecht für die Geschäfte der Post. Diejenigen Bedingungen dagegen, deren Feststellung der Verwaltung überlassen ist, dürfen nicht gegen das jus cogens verstoßen, sie können im Wege der Verordnung abgeändert werden und sie haben den Charakter von *Vertragsnormen*. Das Reichspostgesetz § 50 Abs. 2 hat dies anerkannt, indem es bestimmt: „Diese Vorschriften (nämlich das von dem Reichskanzler zu erlassende Reglement) gelten als Bestandtheil des Vertrages zwischen der Postanstalt und dem Absender, beziehungsweise Reisenden". Derselbe Satz findet auch auf die Telegraphen-Ordnung Anwendung; sie ist, soweit sie die interne Korrespondenz im Gebiete der Reichstelegraphen-Verwaltung betrifft, in allen Beziehungen dem Postreglement gleich zu stellen.

Die Abgrenzung derjenigen Bestimmungen, welche in der Form des Gesetzes zu erlassen sind, von denjenigen, die durch Verwaltungsakte getroffen werden können, ist nicht principiell zu gewinnen, sondern nach finanziellen, politischen, technischen und anderen Erwägungen. Nach Art. 50 Abs. 2 der R.V. steht dem *Kaiser* der Erlaß der reglementarischen Festsetzungen zu; das Postgesetz v. 28. Oktob. 1871 § 50 überträgt aber den Erlaß des Reglements dem *Reichskanzler* und erfordert für die unter Ziffer 2. 4. und 6. bezeichneten Gegenstände die Beschlußfassung des *Bundesrathes*. Insoweit weder die Spezial-Postgesetze noch die auf Grund der vorstehenden Bestimmungen erlassenen

1) Im Gegensatz hierzu stehen die Hülfsgeschäfte zum Betriebe des Transportunternehmens, z. B. die Anschaffung und Veräußerung von Gebäuden, Wagen, Pferden, Schreibmaterial u. dgl.

Reglements Vorschriften über die Geschäfte der Postanstalt enthalten, kommen die Anordnungen des Handelsgesetzbuchs zur Anwendung [1]). Auf die Rechtsgeschäfte der Telegraphen-Anstalt lassen sich diese Anordnungen nicht analog anwenden, da die Beförderung einer Depesche nicht unter den Begriff des Frachtgeschäftes fällt; es kommen vielmehr die partikulären Landesgesetze über den Werkverdingungs-Vertrag zur Anwendung, soweit nicht die Bestimmungen der Telegraphen-Ordnung als Vertragsfestsetzungen das Zurückgreifen auf die Rechtssätze überhaupt ausschließen. Hiernach ergeben sich die Rechtsregeln über die Verpflichtungen und die Haftung der Post- und Telegraphen-Anstalt [2]). Der Absender ist verpflichtet, an die Postanstalt das tarifmäßige Porto zu entrichten. Die Höhe desselben ist normirt durch Gesetz für Briefe, Packete, Werthsendungen und Zeitungen; durch Reglement, welches der Reichskanzler unter Zustimmung des Bundesraths [3]) zu erlassen hat, für die übrigen Geschäfte der Postanstalt und für die telegraphische Korrespondenz; durch internationalen Vertrag bei dem Post- und Telegraphen-Verkehr mit außerdeutschen Gebieten. Abweichungen von den tarifmäßigen Sätzen sind den Postanstalten nicht gestattet; nur mit den Staatsbehörden der Bundesstaaten kann die Postverwaltung Abkommen dahin treffen, daß an Stelle der Porto- und Gebührenbeträge für die einzelnen Sendungen Aversionalsummen an die Postverwaltung gezahlt werden [4]). Befreiungen von der Entrichtung des Porto bestehen nur, soweit sie in dem Gesetz v. 5. Juni 1869 aufrechterhalten sind d. h. für die regierenden Fürsten des Deutschen Reichs, deren Gemahlinnen und Wittwen. Ferner sind einstweilen aufrecht erhalten worden die Portovergünstigungen, welche den Personen des Militärstandes und denen der Kriegsmarine bewilligt sind [5]). Dem Kaiser ist aber die Ermächtigung ertheilt, diese Porto-Vergünstigungen aufzuheben oder einzuschränken, nicht sie auszudehnen [6]). Außerdem wird kein Porto erhoben in reinen Reichs-Angelegenheiten [7]). Von einer Befreiung von der Zahlungspflicht im juristi. Sinne kann in diesem Falle nicht gesprochen werden, da die Zahlung doch nur eine Zahlung des Reichsfiskus an sich selbst wäre. In Bayern und Württemberg aber hat der Reichsfiskus in dem angegebenen Umfange allerdings ein Privilegium auf unentgeltliche Benutzung der Postanstalten dieser beiden Staaten. Hinsichtlich der telegraphischen Korrespondenz kann der Kaiser auf Grund des Art. 50 Abs. 2 bestimmen, welche Depeschen auf den Reichs-Telegraphen gebührenfrei zu befördern sind [8]).

3. Auf der Eigenschaft der Post als einer öffentlichen Verkehrsanstalt beruht die

---

1) Für den Post-Transport von Gütern zu Lande oder auf Flüssen und Binnengewässern H.G.B Buch IV. Tit. 5, für den Post-Transport von Gütern zur See und für die Beförderung von Reisenden über See H.G.B. Buch V. Tit. 5. und 6. H.G.B. Art. 421 Abs. 2. Art. 449.

2) Vgl. die nähere Darstellung dieser, ihrem Wesen nach privatrechtlichen Lehre in meinem Reichsstaatsrecht II. S. 332 ff., ferner Mandry der civilr. Inhalt der Reichsgesetze. (2. Aufl. 1882) S. 478 ff.

3) Der Zustimmung des Bundesrathes bedarf es nicht bei Feststellung der Gebühren für die Ortsbestellung, Estafettenbeförderung, für die Beförderung von Reisenden und Passagiergut und für die Kreditirung und Kontirung von Porto. Postgesetz. § 50 Ziff. 7. 8. 9. Der Grund hiefür liegt darin, daß diese Geschäfte nicht den Wechselverkehr unter den 3 Deutschen Postverwaltungen, sondern nur den Lokalverkehr betreffen und deßhalb von jeder Verwaltung selbständig geregelt werden können.

4) Portofreiheitsgesetz. § 11. Die nähere Darstellung der Verpflichtung des Absenders zur Entrichtung des Porto's, des sogen. Frankirungszwanges und der Portodefraudation siehe Reichsstaatsr. II. S. 341 ff.

5) Vgl. Armee-Verordn. Bl. 1868 S. 64. und Allgem. Post-Dienstanweisung Absch. III. Abth. 1 § 35. 36.

6) Portofreiheitsgesetz. § 1. und § 5.

7) Der Reichstag ist in dieser Hinsicht den Reichsbehörden gleichgestellt. Portofreiheitsgesetz. § 2. 4.

8) Diese Bestimmungen sind enthalten in der Kaiserl. Verordn. v. 2. Juni 1877 (R.G.Bl. S. 524).

Verpflichtung derselben zur Bewahrung des sog. Briefgeheimnisses[1]). Dasselbe umfaßt alle Arten von Postsendungen und telegraphische Depeschen. Die Verpflichtung bezieht sich also nicht blos auf verschlossene Briefe, sondern auch auf Postkarten, Postanweisungen, Packete u. s. w. Den Post- und Telegraphen-Beamten ist ferner nicht nur untersagt, über den Inhalt der Briefe, Packete u. s. w. Nachforschungen anzustellen und Mittheilungen darüber zu machen, sondern sie sind auch nicht befugt, die Thatsache, daß eine gewisse Korrespondenz überhaupt stattgehabt hat, unberufenen Personen zu verrathen. Auch zu Mittheilungen darüber, welche Zeitungen Jemand bei der Post bestellt habe, sind die Postbeamten für nicht befugt zu erachten. Verpflichtet zur Bewahrung des Geheimnisses sind alle im Dienste der Post und Telegraphie angestellten Beamten mit Einschluß der Postagenten. Dagegen kann Niemand, der bei dem Betriebe der Postanstalt nicht amtlich beschäftigt ist, das Briefgeheimniß im Sinne des Postgesetzes verletzen. Insbesondere hat die Anordnung des § 299 des Strafgesetzbuchs, daß derjenige bestraft wird, welcher einen verschlossenen Brief oder eine andere verschlossene Urkunde, die nicht zu seiner Kenntnißnahme bestimmt ist, vorsätzlich und unbefugter Weise eröffnet, gar keinen Zusammenhang mit dem für die Post bestehenden Recht. Ebensowenig besteht für andere Behörden des Staates oder Reichs eine Pflicht zur Wahrung des Briefgeheimnisses; dasselbe kann daher von ihnen auch niemals verletzt werden. Wohl aber besteht der Satz des öffentlichen Rechts, daß die Postverwaltung von keiner andern Behörde, weder einer richterlichen noch einer Verwaltungsbehörde, zur Verletzung des Briefgeheimnisses gezwungen werden darf, abgesehen von den reichsgesetzlich anerkannten Ausnahmefällen. Solche Ausnahmen sind einzig und allein im Interesse der Rechtspflege zulässig und in der Strafproz.Ordn. § 99 ff. und in der Konk.Ordn. § 111 geregelt. Der Verletzung des Briefgeheimnisses steht in allen Beziehungen völlig gleich die absichtliche rechtswidrige Vernichtung, Unterdrückung oder Vorenthaltung einer der Post anvertrauten Sendung oder Depesche. Die Rechtsfolgen einer widerrechtlichen Verletzung des Briefgeheimnisses können bestehen theils in Disciplinarbestrafung, theils in der Pflicht zum Schadensersatz, theils in Criminalbestrafung nach Maßgabe der §§ 354. 355 des Strafgesetzbuchs.

III. Die Vorrechte der Post- und Telegraphen-Anstalt. Um den Geschäftsbetrieb der Post- und Telegraphen-Anstalt zu ermöglichen, zu erleichtern und zu sichern, sind ihr folgende Vorrechte eingeräumt worden:

1. Der Postzwang oder das Postmonopol[2]) ist eine Beschränkung der allgemeinen Gewerbefreiheit zu Gunsten der Postanstalt. Dem Postzwange sind nur unterworfen verschlossene Briefe und Zeitungen politischen Inhalts, welche öfter als einmal wöchentlich erscheinen. Das Monopol der Post erstreckt sich nur soweit, als die Postverwaltung selbst den Umfang ihres Geschäftsbetriebes ausdehnt d. h. es ist die Beförderung von Briefen und Zeitungen nur untersagt von Orten mit einer Postanstalt nach anderen Orten mit einer Postanstalt des In- oder Auslandes. Wo die Postverwaltung eine Postanstalt nicht errichtet, verzichtet sie auf die Ausübung des Monopols und giebt dadurch Briefbeförderung und Zeitungsdebit frei. Freigegeben vom Postzwang ist ferner die Beförderung der Briefe an demselben Orte, auch wenn eine Stadtpost daselbst besteht, und hinsichtlich der politischen Zeitungen ist dieser vom Postzwange eximirte Bezirk auf den zweimeiligen Umkreis ihres Ursprungsortes ausgedehnt. Verboten ist nur die Beförderung der Briefe und Zeitungen gegen Bezahlung, wobei es keinen Unterschied macht, ob die Bezahlung in baarem Gelde oder in anderen Werthgegenständen geleistet wird[3]). Der Postzwang erstreckt sich auch auf diejenigen verschlossenen Briefe und poli-

1) Postgef. § 5: „Das Briefgeheimniß ist unverletzlich".
2) Postgef. § 1.
3) Eine Ausnahme hiervon ist jedoch für den Fall gemacht, daß Briefe und politische Zei-

tischen Zeitungen, welche vom Auslande eingehen und nach einem inländischen Ort mit Postanstalt bestimmt sind oder durch das Gebiet des Deutschen Reiches transitiren sollen. Dieselben müssen bei der nächsten inländischen Postanstalt zur Weiterbeförderung eingeliefert werden [1]). Unverschlossene Briefe und Packete unterliegen dem Postzwange nicht, es sei denn, daß Briefe in versiegelten, zugenähten oder sonst verschlossenen Packeten befördert werden. Die Verletzung des Postmonopols wird mit dem vierfachen Betrage des defraudirten Porto's, jedoch mindestens mit einer Geldstrafe von 3 Mark bestraft [2]).

Der Telegraphen-Zwang besteht rechtlich nicht. Man hat zwar versucht, aus dem Art. 48 Abs. 1, wonach das Telegraphenwesen für das gesammte Reichsgebiet als einheitliche Staatsverkehrs-Anstalt eingerichtet und verwaltet wird, eine solche Anerkennung herzuleiten. Allein mit Unrecht. Der Art. 48 spricht hinsichtlich der Telegraphie und der Post nur aus, daß die bis dahin selbstständigen Verwaltungen zu einer einheitlichen Verwaltung des Reiches verbunden werden; aber so wenig wie er den Postzwang sanctionirt und so wenig er irgend Jemandem verbietet, Briefe, Packete, Personen gegen Entgelt zu befördern und als Privat-Unternehmer der Reichspost Concurrenz zu machen, eben so wenig enthält der Art. 48 Abs. 1 ein Verbot, telegraphische Leitungen anzulegen und Telegramme gegen Entgeld zu befördern. Der Art. 48 verfügt, daß die Post und Telegraphie als Staats-Verkehrsanstalten einheitlich vom Reich verwaltet werden, aber er sagt nicht, daß die Geschäfte, denen sich diese Anstalten widmen, nur von Staats-Anstalten betrieben werden dürfen und Privat-Unternehmern untersagt seien [3]). Wenn man aber auch annehmen wollte, daß in der That im Deutschen Reich die Anlage und der Betrieb von Telegraphen durch Privatpersonen verboten sei, so wäre dieses Verbot dennoch eine lex imperfecta; denn es fehlt an jeglicher Strafbestimmung für eine Verletzung desselben. Eine Ausnahme hiervon machen lediglich das Königr. Sachsen, wo durch ein Ges. v. 21 Septemb. 1855, und Elsaß-Lothringen, wo durch das Französ. Decret v. 27. Dezemb. 1851 das Telegraphen-Monopol gesetzlich anerkannt ist. Thatsächlich aber befinden sich die öffentlichen Telegraphen im ausschließlichen Besitz und Betriebe des Reichs, respect. Bayerns und Württembergs. Nur die Betriebs-Telegraphen der Eisenbahnen sind hiervon ausgenommen, indem es den Eisenbahn-Unternehmern gestattet ist, auch solche Telegramme anzunehmen und zu befördern, welche nicht den Eisenbahndienst betreffen; jedoch nur dann, wenn keine Reichs-Telegraphenanstalt an demselben Orte sich befindet, wenn aber eine solche vorhanden ist, nur

---

tungen gegen Bezahlung durch expresse Boten oder Fuhren befördert werden, wofern ein solcher Expresser nur von Einem Absender abgeschickt wird und dem Postzwange unterliegende Gegenstände weder von Anderen mitnimmt noch für Andere zurückbringt. Postges. § 2.

1) Postges. § 1 Abs. 2.

2) Postges. § 27 Ziff. 1.

3) Aus der Zusammenstellung des Postwesens und des Telegraphenwesens im Art. 48 Abs. 1. ergiebt sich, daß nur eine ganz willkührliche Auslegung, die sich von Gründen gänzlich dispensirt, aus diesem Artikel ein Telegraphenmonopol herausinterpretiren kann, während es doch zweifellos feststeht, daß ein Postmonopol, abgesehen von verschlossenen Briefen und Zeitungen, nicht existirt und daß es auch für diese beiden Geschäftszweige nicht auf der Verfassung, sondern auf dem Postgesetz beruht. Wie ist es juristisch zu rechtfertigen, aus denselben Worten für das Telegraphenwesen das Gegentheil von dem zu folgern, was für das Postwesen aus ihnen entnommen wird? Daß die Reichs-Telegraphen-Verwaltung wiederholt versucht hat, die mangelnde rechtliche Grundlage des von ihr in Anspruch genommenen Monopols durch eine solche haltlose Interpretation zu gewinnen, ist nicht zu verwundern; sie ist in dieser Beziehung Partei und plaidirt pro domo. Daß sie es statt dessen nicht vorzieht, das Telegraphen-Monopol durch ein Reichsgesetz zweifellos zur Anerkennung zu bringen, hat seinen Grund wol darin, daß ein solches Gesetz ähnlich wie das Postgesetz auch andere wichtige Punkte des Telegraphenwesens regeln würde und daß die Telegraphenverwaltung, die zur Zeit gesetzlich ganz ungebunden ist und sich einer Freiheit wie keine andere Verwaltung erfreut, sich Schranken auferlegen müßte, die niemals ganz bequem sind. Die Telegraphen-Verwaltung begnügt sich daher mit dem de facto-Zustand.

von solchen Personen, die mit den Eisenbahnzügen ankommen, abreisen oder durchreisen. Die Eisenbahn-Telegraphen sind, sofern sie die Korrespondenz vermitteln, der für die Reichstelegraphen geltenden Telegraphen-Ordnung unterworfen [1]; insbesondere haben sie für diesen Wirkungskreis den Charakter der öffentlichen Verkehrsanstalten d. h. sie dürfen ordnungsmäßig formulirte Telegramme nicht von der Annahme und Beförderung zurückweisen und sie müssen zur Bedienung des telegraphirenden Publikums während der vorschriftsmäßigen Dienststunden bereit sein [2].

2. Rechte an den Eisenbahnen. a) Die Leistungen der Eisenbahnen für die Post sind geregelt durch das Reichsgesetz v. 20. Dezemb. 1875 (R.G.Bl. S. 318), welches jedoch in Bayern und Württemberg nicht gilt [3]. Es kömmt für Staatsbahnen mit Einschluß der Reichseisenbahnen ebenso wie für Privatbahnen zur Anwendung; die auf speziellen Rechtstiteln beruhenden Rechte, insbesondere die durch Konzessionen oder Verträge begründeten Rechtsverhältnisse zwischen der Post und den Eisenbahnen hat es zwar unberührt gelassen, den konzessionirten Eisenbahn-Unternehmern aber die Befugniß eingeräumt, an Stelle der konzessionsmäßigen Verpflichtungen die durch das Gesetz angeordneten zu übernehmen [4]. Für schmalspurige Eisenbahnen und für Eisenbahnen von untergeordneter Bedeutung kann der Reichskanzler die gesetzlichen Verpflichtungen für die Zwecke des Postdienstes ermäßigen oder ganz erlassen [5]. Die Eisenbahnen sind verpflichtet, ihren Betrieb, soweit es die Natur und die Erfordernisse desselben gestatten, so einzurichten, daß er den Bedürfnissen des Postdienstes entspricht; dies bezieht sich theils auf die Anordnung des Fahrplanes theils auf die Herstellung der für den Dienstbetrieb der Post erforderlichen Räume in den Stationsgebäuden [6]. Bei einer Meinungsdifferenz zwischen der Post- und Eisenbahn-Verwaltung über die Bedürfnisse des Postdienstes und über die Natur und die Erfordernisse des Eisenbahnbetriebes entscheidet, unter Ausschluß des Rechtswegs, der Bundesrath nach Anhörung der Reichs-Postverwaltung und des Reichs-Eisenbahnamts. Die Eisenbahnen haben ferner die Pflicht zur unentgeltlichen Beförderung von Briefpostsendungen, Zeitungen, Geld, Juwelen und Pretiosen ohne Unterschied des Gewichts; ferner von sonstigen Poststücken bis zum Einzelgewicht von 10 Kilogramm einschl. Auch die zur Begleitung der Postsendungen, sowie zur Verrichtung des Dienstes erforderlichen Postbeamten und die Geräthschaften, deren die Postbeamten unterwegs bedürfen, müssen unentgeltlich befördert werden. Das Maß der Transportleistungen der Eisenbahnen ist aber begrenzt, indem dieselben mit jedem für den regelmäßigen Beförderungsdienst der Bahn bestimmten Zuge nur Einen Postwagen unentgeltlich zu befördern brauchen [7]. Die für den regelmäßigen Dienst erforderlichen Eisenbahn-Postwagen werden auf Kosten der Postverwaltung angeschafft und unterhalten; die Eisenbahnverwaltung muß aber im Falle des Bedürfnisses der Post zur Aushülfe Wagen überlassen [8]. Für die von der Post an die Eisenbahnen zu leistenden Vergütungen ist der Grundsatz maßgebend, daß die Eisenbahnverwaltung sich mit Erstattung der Selbstkosten oder der üblichen Miethsentschädigung begnügen, für die von ihr ausgeführten ent-

1) Telegr.Ordn. v. 13. Aug. 1880 § 29. I.

2) Die näheren Anordnungen über den Betrieb der Eisenbahn-Telegr. enthält das Reglement des Reichskanzlers v. 7. März 1876. (Centralbl. S. 155 ff.)

3) R.G. v. 20. Dez. 1875 Art. 13.

4) Ebend. Art. 11. Erwirbt ein Bundesstaat eine konzessionirte Eisenbahn, so treten mit dem Uebergang derselben in das Eigenthum des Staates die gesetzlichen Leistungen für die Post an die Stelle der konzessionsmäßigen.

5) Ebenda Art. 9. Zur Ausführung dieses Artikels sind die Bestimmungen vom 28. Mai 1879 (Centralbl. S. 380) ergangen.

6) Art. 1 Abs. 1. und 2., Art. 2 Abs. 3. Art. 7 des Gesetzes.

7) Art. 2 des Ges. Ueber die Vergütung, wenn mehr als ein Postwagen in einem Zuge befördert wird, vgl. Art. 5.

8) Art. 5. Art. 6 Abs. 2. 5.

geldlichen Transportdienste aber die Gesammtmasse ihrer Leistungen für Postzwecke der Berechnung zu Grunde legen muß [1]). Auch für Leistungen auf Grund des Haftpflicht-Gesetzes v. 7. Juni 1871 steht dem Eisenbahnbetriebs-Unternehmer der Regreß an die Postverwaltung zu [2]).

b) Im Interesse der Telegraphen-Verwaltung sind die Eisenbahn-Unternehmer verpflichtet, auf dem Eisenbahnterrain die Anlage von Reichs-Telegraphenlinien unentgeldlich zu gestatten, den Telegraphenbeamten und deren Hilfsbeamten das Betreten der Bahn zu erlauben und sie, sowie das erforderliche Material, unter näher festgesetzten Bedingungen zu befördern, die Bewachung der an der Bahn befindlichen Reichs-Telegraphen-Anlagen gegen eine billige Entschädigung zu übernehmen und bei vorübergehenden Unterbrechungen und Störungen des Reichstelegraphen alle Depeschen mittelst ihres Telegraphen, soweit derselbe nicht für den Eisenbahnbetriebsdienst in Anspruch genommen ist, unentgeldlich zu befördern, wofür die Reichs-Telegraphen-Verwaltung in der Beförderung von Eisenbahn-Dienstdepeschen Gegenseitigkeit auszuüben hat [3]).

3. Rechte an öffentlichen Straßen. Die Postverwaltung genießt Befreiung von der Entrichtung von Chausseegeldern und anderen Kommunikations-Abgaben [4]); die Telegraphenverwaltung ist berechtigt, das Terrain der öffentlichen, unter staatlicher Verwaltung stehenden Straßen zur Anlage von Telegraphenlinien unentgeldlich zu benützen, soweit dies ohne Behinderung des Straßenverkehrs thunlich ist. Auch hat das Straßen-Aufsichtspersonal die Telegraphen-Anlagen zu bewachen, im Falle der Beschädigung sie provisorisch wieder herzustellen und die nächste Telegraphen-Station zu benachrichtigen. Auf die Straßen innerhalb der Städte finden diese Vorschriften keine Anwendung [5]).

4. Vorschriften zur Sicherung des Betriebes. Das Postgesetz enthält einige Anordnungen, welche die Wegepolizei, Pfändung, Beschlagnahme u. s. w. betreffen, um die Postanstalt von plötzlichen und unvorhergesehenen Störungen, Hemmnissen und Unterbrechungen des Geschäftsbetriebes zu sichern [6]), und das Strafgesetzb. §. 317, 318 bedroht denjenigen mit Strafe, der vorsätzlich oder fahrlässigerweise Handlungen begeht, durch welche die Benutzung einer zu öffentlichen Zwecken dienenden Telegraphen-Anstalt verhindert oder gestört wird.

5. Rechte an unbestellbaren Postsendungen und zurückgelassenen Passagiereffekten. Beträge, welche in einer Postsendung enthalten sind, die weder an den Adressaten bestellt, noch an den Absender zurückgegeben werden kann, oder welche aus dem Verkaufe der vorgefundenen Gegenstände gelöst werden, ferner Postanweisungsbeträge, welche der Absender eingezahlt hat, Postvorschußbeträge, welche der Adressat entrichtet hat, und Geldbeträge, welche auf Grund eines Postauftrages eingezogen worden sind, falls diese Beträge weder dem Absender noch dem Adressaten ausgezahlt werden können, endlich zurückgelassene Passagier-Effekten oder die aus dem Verkaufe derselben erzielten Beträge sind nach Abzug des Porto's und der sonstigen Kosten der Postarmen- oder Unterstützungskasse zu überweisen [7]). Meldet sich später der Absender oder der

---

1) Art. 2 Abs. 2. Art. 5 Abs. 3. Die näheren Anordnungen über die Festsetzung und Berechnung der zu zahlenden Vergütung sind vom Reichskanzler nach Anhörung der Reichs-Postverwaltung und des Reichs-Eisenbahn-Amtes unter Zustimmung des Bundesrathes zu erlassen. Art. 10. Dieselben sind unterm 9. Febr. 1876 (Centralbl. S. 87 ff.) ergangen.

2) Art. 8 des Ges.

3) Beschluß des Bundesrathes v. 21. Dez. 1868.

4) Postges. § 16.

5) Beschluß des Bundesrathes v. 25. Juni 1869.

6) Vgl. über die einzelnen hierher gehörenden Bestimmungen Reichsstaatsrecht II. S. 324 fg.

7) Die Vorschrift ist also nicht anwendbar auf Geldbeträge oder Sachen, welche in den Diensträumen der Postanstalt oder in Briefsammelkasten oder sonst bei Gelegenheit des Betriebes der Postgeschäfte von den Postbeamten gefunden werden.

Adressat, beziehentl. der Verlierer der Passagier-Effekten, so ist die genannte Kasse verpflichtet, demselben die ihr zugeflossenen Summen, jedoch ohne Zinsen, zurückzuerstatten [1]). Die Vorschriften über das Verfahren mit unanbringlichen Postsendungen hat auf Grund des Postgesetzes §. 50 Nr. 4 der Reichskanzler zu erlassen [2]).

6. Schutz gegen Portodefraudation. Unter den Begriff der Postdefraudation fallen die Verletzung des Postzwanges, der Mißbrauch der gesetzlichen Portofreiheit, die Verwendung entwertheter Postwerthzeichen zur Frankirung, die Umgehung der Portogefälle dadurch, daß man Briefe oder andere Sachen einem Postbeamten oder Postillon zur Mitnahme übergibt, und die Hinterziehung des Personengeldes dadurch, daß man wissentlich uneingeschrieben mit der Post reist [3]). Die Postdefraudation wird bestraft mit dem vierfachen Betrage des defraudirten Porto's oder Personengeldes; überdies muß das Porto oder Personengeld, welches für die Beförderung zu entrichten gewesen wäre, nachgezahlt werden [4]). Ist die Geldstrafe nicht beizutreiben, so tritt Haft an die Stelle. Die Dauer derselben muß vom Richter festgesetzt werden und darf sechs Wochen nicht übersteigen [5]). Die Festsetzung und Beitreibung der Geldstrafen aber kann anstatt durch gerichtliches Verfahren im Verwaltungswege erfolgen [6]).

IV. Organisation und Leitung des Dienstes. 1. Die Behördenorganisation der Post- und Telegraphenverwaltung ist gesetzlich nicht geregelt, abgesehen davon, daß den Aufstellungen im Etatsgesetz eine bestimmte Organisation nothwendigerweise zu Grunde liegt. Ja es ist eine gesetzliche Regelung durch R.V. Art. 48 Abs. 2 prinzipiell ausgeschlossen und dieselbe für das Gebiet der Reichspostverwaltung durch Art. 50 dem Kaiser übertragen, für Bayern und Württemberg durch Art. 52 diesen beiden Staaten überlassen. Die Centralbehörde ist das dem Reichskanzler unmittelbar unterstellte Reichspostamt (s. oben S. 59); demselben untergeordnet sind vierzig Ober-Postdirektionen [7]), welche die Aufsicht über die Lokal-Postanstalten führen, die Anordnungen über den lokalen Dienstbetrieb zu erlassen haben und denen die Vertretung des Postfiskus, die Erledigung der Beschwerden und Rechtsangelegenheiten, die Kontrole des Kassen- und Rechnungswesens u. s. w. obliegt. Die den Verkehr mit dem Publikum vermittelnden Zweiganstalten gliedern sich nach dem Umfange ihres Verkehrs in Post-, bezw. Telegraphenämter I., II. u. III. Klasse und Postagenturen [8]). Behufs Beaufsichtigung und Kontrole der unteren Beamten ist für jeden Bezirk einer Oberpostdirektion ein Post-Inspektor und ein Telegraphen-Inspektor angestellt, welche den Dienst in allen seinen Theilen persönlich zu beaufsichtigen haben.

2. Die Kompetenz des Bundesraths ist durch die im Art. 50 der R.V. sanktionirten Grundsätze wesentlich beschränkt. Die Beschlußfassung über die allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen, welche nach Art. 7 Ziff. 2 der Regel nach dem Bundesrath zusteht, ist ausgeschlossen und durch das Recht des Kaisers zum Erlaß der reglementarischen Festsetzungen und allgemeinen administrativen Anordnungen ersetzt, dem in Bayern und Württemberg das Recht der Landesregierungen zur Leitung der Post-

1) Postgesetz § 26.
2) Sie sind in der Postordnung § 40 (Centralbl. 1879 S. 208) enthalten.
3) Postgesetz § 27—29.
4) Postgesetz § 30.
5) Postgesetz § 31.
6) Die näheren Vorschriften über das Verfahren, welche im Postgesetz §§ 34 ff. enthalten sind, siehe Reichsstaatsr. II. S. 348 ff. Sie sind durch die Strafproz.Ordn. unberührt geblieben. Einf.Ges. zur Str.Proz.O. § 5 Abs. 1.
7) Ueber den Rang der Ober-Postdirektoren vgl. den Erl. v. 22. Febr. 1882 (R.G.Bl. S. 42).
8) Die Postagenturen werden von Ortseinwohnern gegen geringe Entschädigung als Nebengeschäft verwaltet. Ueber die von ihnen zu leistende Kaution vgl. V. v. 6. April 1881. (R.G.Bl. S. 91.)

und Telegraphen-Verwaltung entspricht. Die Wirksamkeit des Bundesrathes beschränkt sich daher, soweit nicht die Form der Gesetzgebung Verwendung findet oder durch besondere gesetzliche Anordnung die Zustimmung des Bundesrathes zum Erlaß reglementarischer Vorschriften erfordert ist, vorzüglich auf diejenigen Post- und Telegraphen-Angelegenheiten, welche andere Verwaltungszweige mit berühren und auf diejenigen Gegenstände, welche für alle drei Postverwaltungen gemeinsam geregelt werden müssen, insbesondere auf den Wechselverkehr. Anstatt eines Bundesrathsbeschlusses ist in den zuletzt erwähnten Angelegenheiten aber auch ein vertragsmäßiges Abkommen zwischen den drei Verwaltungen zulässig.

3. Auf die Beamten der Reichspost- und Telegraphen-Verwaltung findet das Reichsbeamtengesetz Anwendung [1]). Vgl. oben S. 63. Nach den Vorschriften dieses Gesetzes bestimmen sich daher die Rechtsfolgen einer Verletzung der Dienstpflicht. Durch *besondere* strafrechtliche Sätze ist die Erfüllung der Dienstpflicht der Post- und Telegraphenbeamten im Allgemeinen nicht geschützt, abgesehen von den Strafen, welche auf Verletzung des Briefgeheimnisses und Unterdrückung der der Post anvertrauten Briefe, Pakete und Telegramme gesetzt sind. Strafgesetzb. §. 354, 355. Eine Ausnahme besteht jedoch hinsichtlich einiger Klassen von Telegraphenbeamten; im Strafgesetzb. §. 318 Abs. 2 ist Gefängniß bis zu einem Jahre oder Geldstrafe bis zu 900 Mk. gegen die zur Beaufsichtigung und Bedienung der Telegraphenanstalten und ihrer Zubehörungen angestellten Personen angedroht, wenn sie durch Vernachlässigung der ihnen obliegenden Pflichten die Benutzung der Anstalt verhindern oder stören. In diesem einen Falle ist die bloße Thatsache der „Pflicht-Vernachlässigung", welche im übrigen lediglich die Voraussetzung *disciplinarischen* Einschreitens bildet, zum Thatbestand eines *strafrechtlichen* Delictes erklärt worden, wenn sie einen gewissen Erfolg, nämlich die Verhinderung oder Störung der Benutzung der Telegraphen-Anstalt hervorbringt.

4. Der Erlaß der Vorschriften über die *Qualifikation* der Beamten ist nach Art. 50 Abs. 1 der R.V. den vom Kaiser bestellten Behörden übertragen. Auf Grund dieser Ermächtigung sind die Vorschriften über das Prüfungswesen der Postbeamten und über die durch dasselbe bedingten Stufen des Postdienstes von der Centralbehörde erlassen worden [2]).

B. **Eisenbahnwesen** [3]). Die Eisenbahnen sind nicht zu Verkehrsanstalten des Reiches erklärt worden und die Einzelstaaten befinden sich fast in der ausschließlichen Ausübung der auf das Eisenbahnwesen bezüglichen Hoheitsrechte; die hinsichtlich der letzteren geltenden Rechtssätze sind daher im wesentlichen ein Theil des *Landesstaatsrechtes*. Die R.V. hat aber im Art. 4 Ziff. 8 das Eisenbahnwesen unter den der Beaufsichtigung und Gesetzgebung des Reichs unterstellten Angelenheiten aufgezählt und im VII. Abschnitt eine Anzahl wichtiger Grundsätze über die Herstellung einer einheitlichen Ordnung des Eisenbahnwesens im Reichsgebiete anerkannt. Die zur Ausführung dieser Grundsätze erforderlichen Reichsgesetze sind aber bis jetzt noch nicht zu Stande gekommen.

I. Die Grundsätze über die Bedingungen, unter welchen die *Anlage einer Eisenbahn* rechtlich erlaubt ist, entbehren im allgemeinen der reichsgesetzlichen Regelung. Die Ertheilung der erforderlichen Konzession und die Ausübung der Kontrole über den Bau, sowie die Herstellung von Eisenbahnen aus Landesmitteln ist vollkommen den Einzelstaaten überlassen. Das Reich hat sich darauf beschränkt im Art. 41 der R.V., *welcher*

1) Spezielle Vorschriften über die *Tagegelder*, Fuhrkosten und Umzugskosten der Post- u. Telegr.Verw. sind erlassen durch V. v. 29. Juni 1877 (R.G.Bl. S. 545); über die *Kautionen* durch Verord. v. 18. April 1883 (R.G.Bl. S. 35); über die *Uniform* siehe Centralbl. 1879 S. 660.

2) Vgl. die näheren Angaben hierüber im Reichsstaatsrecht B. II S. 355 fg.

3) Vgl. *Ernst Meier* Art. „Eisenbahngesetzgebung" in v. Holtzendorff's Rechtslexikon I S. 663 fg.

auch für Bayern Geltung hat, drei Rechtssätze zu Gunsten der Herstellung neuer Eisenbahnlinien zu sanktioniren.

1. Dem Reiche selbst ist die Befugniß beigelegt, auch gegen den Widerspruch der Bundesglieder, deren Gebiet die Eisenbahnen durchschneiden, Eisenbahnen entweder für Rechnung des Reiches anzulegen oder an Privatunternehmer zur Ausführung zu konzessioniren und mit dem Expropriationsrecht auszustatten. Diese Befugniß kann aber nur ausgeübt werden kraft eines Reichsgesetzes, also unter Zustimmung von Bundesrath und Reichstag; und es soll von ihr nur dann Gebrauch gemacht werden, wenn die Eisenbahnen im Interesse der Vertheidigung Deutschlands oder im Interesse des gemeinsamen Verkehrs für nothwendig erachtet werden. Die Ausübung des dem Reiche zustehenden Rechtes erfolgt „unbeschadet der Landeshoheitsrechte", d. h. dem Einzelstaat sollen alle diejenigen Hoheitsrechte verbleiben, welche das Reich nicht durch das die Eisenbahn-Anlage genehmigende Gesetz ausdrücklich oder nach der Natur der Sache auf sich selbst oder den Privatunternehmer überträgt.

2. „Jede bestehende Eisenbahnverwaltung — also auch die Staatsverwaltungen — ist verpflichtet, sich den Anschluß neu angelegter Eisenbahnen auf Kosten der letzteren gefallen zu lassen."

3. Kein Staat ist befugt, einem Eisenbahn-Unternehmer ein Widerspruchsrecht gegen die Anlegung von Parallel- oder Konkurrenzbahnen zu verleihen. Alle gesetzlichen Bestimmungen der Einzelstaaten, welche bestehenden Eisenbahn-Unternehmungen ein solches Recht einräumen, sind durch die Verfassung aufgehoben. Soweit jedoch ein solches Widerspruchsrecht die Eigenschaft eines erworbenen Rechtes hat, d. h. auf speziellem Rechtstitel (Privileg, Vertrag) beruht, bleibt es in Kraft.

II. Um die Einheitlichkeit des Betriebes auf sämmtlichen Bahnen Deutschlands zu sichern, bestimmt Art. 42 der R.V.: „Die Bundesregierungen verpflichten sich, die deutschen Eisenbahnen im Interesse des allgemeinen Verkehrs wie ein einheitliches Netz verwalten und zu diesem Behuf auch die neu herzustellenden Bahnen nach einheitlichen Normen anlegen und ausrüsten zu lassen." Die Verfassung fällt hier vollkommen aus der Ausdrucksweise des Gesetzgebers heraus; sie befiehlt nicht, sie sanktionirt keine Regel, sondern sie enthält ein Versprechen der Einzelstaaten; das Reich legt nicht den Bundesstaaten eine Pflicht auf, sondern die Bundesregierungen „verpflichten sich." Dieser Ausdrucksweise liegt der Gedanke zu Grunde, daß das Eisenbahnwesen der Selbstverwaltung der Einzelstaaten überlassen bleiben soll; daß nicht das Reich, sondern die Bundesstaaten kraft eigenen Rechts die Hoheitsrechte über die Eisenbahnen auszuüben haben. Die Bundesstaaten sollen nur nach übereinstimmenden Grundsätzen und in gleicher Art und Weise ihre Verwaltungsbefugnisse ausüben. Den Vorschriften der R.V. über das Eisenbahnwesen, die sich unmittelbar an den Abschnitt über das Zollwesen anschließen, liegt in manchen Beziehungen eine ähnliche Anschauung von dem Verhältniß der Einzelstaaten zu einander und zu dem Reiche zu Grunde, wie sie hinsichtlich des Zollwesens Anerkennung gefunden hat. In welcher Form und durch welches Organ, resp. mit welchen Mitteln das Reich befugt ist, die einzelne Bundesregierung zur Erfüllung der nach Art. 42 der R.V. übernommenen Verpflichtung anzuhalten, ergibt sich aus diesem Artikel nicht. Derselbe hat jedoch eine nähere Bestimmung erhalten durch Art. 43 und Art. 46 Abs. 3 der R.V., welche folgende Rechtssätze aufstellen:

1. „Es sollen demgemäß in thunlichster Beschleunigung übereinstimmende Betriebseinrichtungen getroffen, insbesondere gleiche Bahnpolizeireglements eingeführt werden." Die Beantwortung der Frage, wer zur Einführung befugt ist, ergibt sich aus dem engen Zusammenhange dieses Satzes mit dem unmittelbar vorhergehenden Art. 42, der durch das Wort „demgemäß" noch besonders hervorgehoben wird. Die „Bundesregierungen"

sind als das Subjekt zu ergänzen; sie sollen die von ihnen im Art. 42 übernommene „Verpflichtung" unter anderem dadurch erfüllen, daß sie übereinstimmende Betriebseinrichtungen treffen und gleiche Bahnpolizei-Reglements einführen. Daß die Einrichtungen „übereinstimmend" und die Reglements „gleich" sein sollen, setzt eine Mehrheit von Anordnungen mit identischem Inhalt voraus. Der formelle Erlaß dieser Anordnungen gehört demnach nicht zur Kompetenz des Reiches, sondern zu derjenigen der Einzelstaaten [1]). In welcher Weise die Einigung derselben über den identischen Inhalt der Reglements zu erfolgen hat, ist in der R.V. nicht vorgeschrieben; die Kompetenz des Bundesrathes aus Art. 7 Ziff. 2 der R.V. ist zum mindesten zweifelhaft, da diese Verfassungsbestimmung nur von Verwaltungsvorschriften zur Ausführung der Reichsgesetze spricht, und überdies in der Verf. des Nordd. Bundes, aus welcher die Art. 42 u. 43 der R.V. entnommen sind, fehlte. Selbstverständlich ist es aber den Bundesstaaten unbenommen, den Inhalt der Reglements durch Berathung und Beschlußfassung des Bundesrathes festzustellen, sofern sie sämmtlich damit einverstanden sind. Dieser Weg ist in der That eingeschlagen worden; die im Art. 43 Abs. 1 der R.V. in Aussicht genommenen Bestimmungen sind innerhalb des Bundesrathes vereinbart worden [2]). Ihre Geltung aber erlangen sie in jedem einzelnen Bundesstaat nur durch einen Akt der Landesstaatsgewalt und durch eine ordnungsmäßige, von der zuständigen Staatsbehörde ausgehende Verkündigung. Soweit das Reglement nur Verwaltungsvorschriften, also nicht polizeil. Straffestsetzungen, enthält, kann es für die in Staatsverwaltung stehenden Eisenbahnen, durch bloße Verfügung an die Eisenbahnbehörden Geltung erlangen.

2. Art. 43 der R.V. enthält den ferneren Satz: „das Reich hat dafür Sorge zu tragen, daß die Eisenbahn-Verwaltungen die Bahnen jederzeit in einem die nöthige Sicherheit gewährenden baulichen Zustande erhalten und dieselben mit Betriebsmaterial so ausrüsten, wie das Verkehrsbedürfniß es erheischt." Hier ist die Kompetenz des Reiches bestimmt und zweifellos ausgesprochen. Die Reichsregierung ist also befugt eine Controle über den Zustand der Bahn auszuüben, durch Kommissare Besichtigungen und Aufnahmen vornehmen zu lassen, die Einreichung von Berichten, Inventaren u. s. w. von den Verwaltungen zu verlangen, überhaupt eine vollkommene und umfassende Revision der gesammten Eisenbahn-Anlage und Ausrüstung vorzunehmen. Zur Wahrnehmung und Ausübung dieser Aufsichtsrechte ist das Reichs-Eisenbahnamt bestellt [3]). Das Reich ist ferner befugt, Normalbestimmungen über die Konstruktion der Eisenbahn-Anlagen und über die Ausrüstung der Bahnen mit Betriebsmaterial zu erlassen. Kompetent hiezu ist der Bundesrath auf Grund des Art. 7 Ziff. 2 der R.V [4]).

3. Die beiden erörterten im Art. 43 der R.V. enthaltenen Sätze finden auf Bayern keine Anwendung. Art. 46 Abs. 2. Dagegen steht nach Art. 46 Abs. 3 dem Reiche auch Bayern gegenüber das Recht zu, „im Wege der Gesetzgebung einheitliche Normen für die Konstruktion und Ausrüstung der für die Landesvertheidigung wichtigen Eisenbahnen aufzustellen." Der Ausdruck „einheitliche" Normen bedeutet, daß die für das übrige Bundesgebiet aufgestellten Regeln auch für Bayern in Kraft gesetzt werden können, aber keine besonderen, erschwerenden Vorschriften. Allerdings nur für militärisch wichtige Bahnen. Die Frage aber, ob eine Eisenbahn für die Landesverthei-

1) Uebereinstimmend Hänel Studien II, S. 73, 81 fg.

2) Das Bahnpolizei-Reglement und die demselben beigefügte Signal-Ordnung sind vom Bundesrath am 4. Januar 1875 beschlossen und im Centralbl. 1875 S. 57 ff., 73 abgedruckt worden. Auch Abänderungen werden selbstverständlich auf demselben Wege beschlossen und bekannt gemacht. Vgl. z. B. Centralbl. 1878 S. 355, 363. Ferner ist eine besondere Bahnordnung für deutsche Eisenbahnen untergeordneter Bedeutung v. 12. Juni 1878 (Centralbl. S. 341) erlassen worden.

3) Ges. v. 27. Juni 1873 § 4.

4) Diese Bestimmungen sind erlassen unter dem 12. Juni 1878. Centralbl. S. 332 ff.

digung wichtig sei, ist vom Reich zu entscheiden, ohne daß Bayern widerspruchsberechtigt ist; sie kann demnach für alle Eisenbahnen in Bayern bejaht werden. Von praktischer Bedeutung ist demnach nur der Unterschied, daß nicht die Form des Bundesrathsbeschlusses genügt, sondern die Form des Reichsgesetzes erforderlich ist, um für Bayern Normen über die Konstruktion und Ausrüstung von Eisenbahnen von Reichswegen zu erlassen.

III. Da die Eisenbahnen öffentliche Verkehrsanstalten sind und sie wie ein einheitliches Netz verwaltet werden sollen, so sind die Eisenbahnverwaltungen verpflichtet, ihrem Betriebe einen dem Verkehrsinteresse entsprechenden Umfang und wechselseitigen Zusammenhang zu geben. Dem entsprechend sind ihnen im Art. 44 der R.V. folgende Verpflichtungen auferlegt.

1. Es sollen die für den durchgehenden Verkehr und zur Herstellung in einander greifender Fahrpläne nöthigen Personenzüge mit entsprechender Fahrgeschwindigkeit eingerichtet werden.

2. Die Eisenbahnverwaltungen haben die zur Bewältigung des Güterverkehres nöthigen Güterzüge einzuführen.

3. Jede Eisenbahnverwaltung hat die direkte Expedition im Personen- und Güterverkehr, unter Gestattung des Uebergangs der Transportmittel von einer Bahn auf die andere gegen die übliche Vergütung einzurichten.

Auf Bayern finden diese Vorschriften keine Anwendung. R. V. Art. 46 Abs. 2.

IV. Art. 45 der R.V. überträgt dem Reiche die Kontrole über das Tarifwesen; dagegen ist dem Reich das Recht, den Eisenbahn-Verwaltungen die Tarife vorzuschreiben, nicht zugewiesen. Die „Kontrole" enthält lediglich die Befugniß, von den stehenden Tarifen in Kenntniß gesetzt zu werden [1]), und das Recht der Ueberwachung, daß die Eisenbahnverwaltungen bei Aufstellung und Veröffentlichung der Tarife den für sie bestehenden Vorschriften genügen und bei dem Abschluß der Transportverträge die bestehenden Tarife inne halten. Eine reichsgesetzliche Grundlage für die Handhabung dieser Kontrole fehlt zur Zeit. Die Vorschrift des Art. 45 sollte eine Handhabe sein, mittelst deren das Reich auf die Fortentwicklung und Umgestaltung des Tarifwesens einwirken könne; sie sollte dem Reich einen Einfluß auf die sogen. Tarifpolitik sichern [2]). Zur näheren Bestimmung der Tragweite des im Art. 45 an die Spitze gestellten Prinzips sind ihm noch folgende Sätze beigefügt worden:

1. „Das Reich wird namentlich dahin wirken, daß baldigst auf allen deutschen Eisenbahnen übereinstimmende Betriebsreglements eingeführt werden." Zum Verständniß dieser Bestimmung ist zunächst zu bemerken, daß nach einem sonderbaren Sprachgebrauch das Betriebsreglement keineswegs, wie man erwarten sollte, den Betrieb regelt [3]), sondern die Transport-Bedingungen festsetzt und zwar gerade mit Ausnahme der Tarife. Zwischen dem Inhalt des Betriebsreglements und den Tarifen besteht nur insoferne ein enger juristischer und thatsächlicher Zusammenhang, als auch die Tarife zu den Vertragsbedingungen gehören, unter welchen die Eisenbahnbetriebsunternehmer Transportgeschäfte abschließen. Daß diese Bedingungen auf allen deutschen Bahnen und darüber hinaus auf allen Bahnen des Continents einen möglichst übereinstimmenden Inhalt haben, liegt eben sowohl im Interesse des Verkehrs und der Rechtssicherheit als im Interesse der Eisenbahnverwaltungen. Die Erreichung dieses Ziels wurde auch seit langer Zeit durch die unter den Eisenbahnverwaltungen bestehenden Verbände mit Erfolg angestrebt. Zur vollständigen Durchführung wird dem Reiche die Aufgabe zugewiesen,

1) Vgl. Verf. des Reichs-Eisenbahnamtes v. 24. Dez. 1874 und vom 30. Sept. 1875. Centralbl. 1875 S. 79, 657.

2) Vgl. die nähere Ausführung im Reichsstaatsr. II, S. 471.

3) Die Vorschriften über den Betrieb finden sich vielmehr zum größten Theil in dem sogen. Bahnpolizei-Reglement.

dahin zu wirken, daß baldigst auf allen deutschen Bahnen übereinstimmende Betriebsreglements eingeführt werden. Mit welchen Mitteln aber das Reich „wirken" soll, wird nicht gesagt; das Recht, den Eisenbahnverwaltungen ein Betriebsreglement vorzuschreiben, ist dem Reiche nicht beigelegt, insbesondere auch nicht dem Bundesrath [1]). Art. 45 Ziff. 1 der R.V. spricht einen Wunsch aus und bezeichnet ein Ziel, auf dessen Erreichung das Reich hinstreben soll. In Wirklichkeit ist die Erreichung dieses Zieles gelungen; der Bundesrath hat ein Betriebsreglement beschlossen, welches auf allen Eisenbahnen Deutschlands, auch auf denjenigen Bayerns in Kraft getreten ist [2]). Seine Geltung aber beruht staatsrechtlich nicht auf dem Befehl des Reiches, sondern auf dem Willen der einzelnen Staaten und Eisenbahnverwaltungen. Die juristische Natur des Betriebs-Reglements und die formelle Kraft seiner Bestimmungen ergibt sich aus folgenden Sätzen:

a) Der Erlaß des Betriebsreglements stellt sich juristisch dar als ein Verwaltungsbefehl an die Eisenbahn-Unternehmer resp. an die Staats-Eisenbahnverwaltungen, alle Transportverträge nach den im Betriebsreglement formulirten Bedingungen abzuschließen [3]).

b) Die Vorschriften des Betriebsreglements haben hinsichtlich der einzelnen, ihnen gemäß abgeschlossenen Frachtverträge nicht die rechtliche Wirksamkeit von Rechtsregeln, sondern diejenige von Vertragsfestsetzungen und sind als solche zu beurtheilen.

c) Das Betriebsreglement hat keine rechtliche Wirksamkeit soweit es mit zwingenden Vorschriften des Handelsgesetzbuches im Widerspruch steht [4]).

2. Der Art. 45 der R.V. enthält ferner den Satz: „Das Reich wird namentlich dahin wirken, daß die möglichste Gleichmäßigkeit und Herabsetzung der Tarife erzielt, insbesondere, daß bei größeren Entfernungen für den Transport von Kohlen, Koaks, Holz, Erzen, Steinen, Salz, Roheisen, Düngungsmitteln und ähnlichen Gegenständen ein dem Bedürfniß der Landwirthschaft und Industrie entsprechender ermäßigter Tarif, und zwar zunächst thunlichst (!?) der Einpfennig-Tarif eingeführt werde." Diese Bestimmung ist der vorangehenden völlig gleichartig. Auch hier schließt die Fassung des Artikels die Annahme aus, daß das Reich die Befugniß habe, den Eisenbahnverwaltungen weder im allgemeinen noch für einzelne Klassen von Transportgegenständen Tarife vorzuschreiben; durch ein auf Grund des Art. 4 Ziff. 8 ergehendes Eisenbahngesetz könnte zwar dem Bundesrath oder dem Kaiser eine solche Befugniß beigelegt werden, auf Grund der R. V. und der gegenwärtigen Gesetzgebung besteht sie dagegen nicht [5]). Sowie es nun aber thatsächlich gelungen ist, ein Einverständniß der Bundesregierungen über das Betriebsreglement zu erreichen, so ist es auch geglückt, eine Verständigung der deutschen Staats- und Privat-Eisenbahnverwaltungen über ein gemeinsames Tarifsystem zu erzielen, das freilich nicht mit der „möglichsten Herabsetzung", von welcher Art. 45 der R.V. spricht,

1) Uebereinstimmend Hänel a. a. O.

2) Dasselbe ist vom 11. Mai 1874 datirt und im Centralbl. S. 179 gedruckt. Abänderungen desselben werden ebenfalls im Centralbl. veröffentlicht; vgl. daselbst 1876 S. 223. 1877 S. 7. 1880 S. 452. 1883 S. 99.

3) Uebrigens hindert das Betriebsreglement die Bahnverwaltungen nicht, dem Publikum günstigere Bedingungen zu gewähren; es schreibt das Minimum der Haftung vor, welches sie übernehmen sollen.

4) Unbestritten ist sowohl dieser Grundsatz als die Thatsache, daß das Betriebsreglem. solche ungültige Bestimmungen enthält; streitig ist jedoch der Umfang, in welchem dies der Fall ist. Eingehende Erörterungen darüber von Thöl, Handelsr. Bd. III und desselben „Handelsrechtl. Erörterungen" Göttingen 1882; von Goldschmidt, Zeitschrift f. das gesammte Handelsr. Bd. 26 S. 606 ff., Bd. 28 S. 441 ff. und von Steinbach in Grünhut's Zeitschrift Bd. X (1882) S. 199 ff.

5) In Folge dessen hat auch die Bestimmung des Protokolls vom 25. Nov. 1870 Ziff. 2 (B.G.Bl. S. 657) über den Ausschluß des Einpfennig-Tarifs auf den württembergischen Eisenbahnen zur Zeit keine praktische Bedeutung.

sondern mit einer durchschnittlichen Erhöhung der Tarife verbunden war. Der Bundesrath hat in seiner Sitzung vom 14. Dez. 1876 beschlossen, daß gegen dessen Einführung unter gewissen Einschränkungen vom Standpunkte des Reichs nichts zu erinnern sei. Die definitive Festsetzung der neuen Gütertarife wurde auf der Generaltarif-Konferenz der deutschen Eisenbahnverwaltungen zu Berlin im Februar 1877 vereinbart. Die Geltung des Tarifsystems beruht daher nicht auf der Autorität des Reiches oder dem Beschluß des Bundesrathes, sondern auf der Vereinbarung der Eisenbahnverwaltungen und auf den Rechtsbefugnissen, welche den einzelnen Bundesregierungen auf Grund der Bundesgesetze oder Konzessionen den Eisenbahn-Unternehmern gegenüber zustehen.

3. Die Eisenbahnverwaltungen mit Ausschluß Bayerns sind verpflichtet, bei eintretenden Nothständen, insbesondere bei ungewöhnlicher Theuerung der Lebensmittel, für den Transport, namentlich von Getreide, Mehl, Hülsenfrüchten und Kartoffeln, zeitweise einen dem Bedürfniß entsprechenden niedrigen Spezialtarif einzuführen. Dieser Spezialtarif wird von dem Kaiser auf Vorschlag des Bundesrathsausschusses für Eisenbahnen, Post und Telegraphen festgestellt, darf jedoch nicht unter den niedrigsten auf der betreffenden Bahn für Rohprodukte geltenden Satz herabgehen. R.-V. Art. 46 Abs. 1.

V. Im Gegensatz zu der unbestimmten und staatsrechtlich wenig belangreichen Kompetenz des Reiches hinsichtlich der Betriebsreglements und des Tarifwesens sind dem Reiche im Art. 47 der R.-V. höchst eingreifende und inhaltsvolle Befugnisse und zwar auch für Bayern eingeräumt worden. „Den Anforderungen der Behörden des Reiches in Betreff der Benutzung der Eisenbahnen zum Zweck der Vertheidigung Deutschlands haben sämmtliche Eisenbahnverwaltungen unweigerlich Folge zu leisten. Insbesondere ist das Militär und alles Kriegsmaterial zu gleichen ermäßigten Sätzen zu befördern." Diese Vorschrift gilt nicht nur für den Fall des Krieges oder der Kriegsvorbereitungen, sondern sie findet auch im Frieden Anwendung, da sie nur eine Benutzung der Eisenbahnen zum Zweck der Vertheidigung Deutschlands voraussetzt, diesem Zwecke aber das Kriegsheer und die Marine auch im Frieden dienen. Durch diese Vorschrift sind sämmtliche Eisenbahnen Deutschlands zur vollen und uneingeschränkten Disposition für Militärzwecke gestellt und zwar steht den Eisenbahnverwaltungen gegen die Verfügungen der Reichsbehörden keinerlei Beschwerderecht mit aufschiebender Wirkung zu, sie müssen vielmehr „unweigerlich" Folge leisten. Die nähere Feststellung der den Eisenbahnverwaltungen nach Art. 47 der R.V. obliegenden Leistungen ist erfolgt durch das Reichsges. vom 13. Juli 1873 über die Kriegsleistungen §§. 28—31 (R. G. B. S. 136) und durch das Reichsges. v. 13. Febr. 1875 über die Friedensleistungen §. 15 (R. G. B. S. 57), welches die Feststellung des Tarifes für Militärtransporte dem Bundesrathe überträgt.

VI. Zur Ausübung der in den Art. 41—47 der R.V. dem Reiche zugeschriebenen Befugnisse ist durch das Ges. v. 27. Juni 1883 (R. G. B. S. 164) das Reichs-Eisenbahn-Amt in Berlin als eine ständige Centralbehörde errichtet worden, welche ihre Geschäfte unter Verantwortlichkeit und nach den Anweisungen des Reichskanzlers führt. Außerdem können im Falle des Bedürfnisses Reichseisenbahn-Kommissare bestellt werden, welche vom Reichs-Eisenbahn-Amte ihre Instruktionen empfangen. Ihre Absendung ist für den Fall vorbehalten, daß die dem Reiche zustehende Aufsicht an Ort und Stelle gehandhabt werden soll. Der Vorsitzende und die Mitglieder der Behörde, sowie die Kommissare werden vom Kaiser ernannt, die Ernennung der Subaltern- und Unterbeamten ist dem Reichskanzler übertragen. Das Verhältniß des Reichseisenbahnamtes zum Bundesrath ist dasselbe, welches zwischen anderen Centralbehörden des Reiches, z. B. dem Reichspostamt, und dem Bundesrath besteht. An der dem letzteren nach Art. 7 der R.V. zustehenden Kompetenz, allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Ausführung der Reichsgesetze zu erlassen, ist durch die Errichtung des Reichs-Eisenbahnamtes nichts geän-

dert worden. In Folge des im Art. 46 Abs. 2 der R.V. begründeten Sonderrechts Bayerns ergibt sich ferner, daß die Thätigkeit des Reichs-Eisenbahnamtes Bayern gegenüber im wesentlichen ausgeschlossen ist, eine Ausnahme könnte nur in Beziehung auf die in Art. 41, 46 Abs. 3 u. 47 ausgesprochenen Verpflichtungen eintreten.

Innerhalb dieser Beschränkungen liegt es dem Reichs-Eisenbahnamt ob, die allgemeine, dem Reiche nach Art. 4 der R.V. zustehende Aufsicht über das Eisenbahnwesen wahrzunehmen und auf Abstellung der hervortretenden Mängel und Mißstände hinzuwirken, sodann aber namentlich: „für die Ausführung der in der R.V. enthaltenen Bestimmungen, sowie der sonstigen auf das Eisenbahnwesen bezüglichen Gesetze und verfassungsmäßigen Vorschriften, (zu denen die verfassungsmäßigen Bundesrathsverordnungen gehören), Sorge zu tragen“ [1]). Zu diesem Zwecke ist das Reichs-Eisenbahnamt befugt, innerhalb seiner Zuständigkeit über alle Einrichtungen und Maßregeln von den Eisenbahnverwaltungen Auskunft zu fordern. Den Privatbahnen gegenüber ist das Reichs-Eisenbahnamt ausgestattet worden mit allen denjenigen Befugnissen, welche den Aufsichtsbehörden der betreffenden Bundesstaaten nach Maßgabe der Landesgesetze zustehen. Jedoch kann das Reichs-Eisenbahnamt keine direkten Zwangsmaßregeln verfügen, sondern es muß sich an die Eisenbahn-Aufsichtsbehörden der Einzelstaaten wenden, welche gehalten sind, den an sie ergehenden Requisitionen zu entsprechen [2]).

Gegen Verfügungen des Reichs-Eisenbahnamtes ist der Rekurs an das durch richterliche Beamte verstärkte Reichs-Eisenbahnamt zulässig, wenn er auf die Behauptung gestützt wird, daß die Verfügung „in den Gesetzen und rechtsgültigen Vorschriften nicht begründet sei.“ (Siehe oben S. 61) [3]).

§. 16. **Das Militär- und Marinewesen.** I. Die bewaffnete Macht des Reiches zerfällt in zwei große Bestandtheile, das Heer und die Kriegsmarine, für welche sehr verschiedene staatsrechtliche Grundprinzipien maßgebend sind. Diese Verschiedenheit beruht nicht auf rationellen Gründen, auf technischen Bedürfnissen oder tieferen juristischen Maximen, sondern lediglich auf historischen Umständen, nämlich auf der Thatsache, daß es bei Gründung des norddeutschen Bundes nur eine einzige Kriegsmarine, die preußische, gab, welche man ohne Schwierigkeiten dem Bunde überweisen konnte, während jeder der in den Bund eintretenden Staaten sein eigenes Militärwesen hatte. Bei der Erweiterung des Nordd. Bundes zum Reiche wiederholte sich dasselbe. In Folge dessen besteht hinsichtlich der Kriegsmarine der Grundsatz, daß sie eine reine Reichseinrichtung ist, bei welcher die Verwaltungsbefugnisse der Einzelstaaten völlig ausgeschlossen sind; sie ist daher kraft innerer Nothwendigkeit eine einheitliche. Dagegen bildet die gesammte Landmacht des Reiches nur insofern ein „einheitliches“ Heer, als die Kontingente der Einzelstaaten gleichmäßig organisirt und bewaffnet sind, nach Art. 63 der R.V. im Krieg und Frieden unter dem Befehl des Kaisers stehen und die gesammten Kosten gemeinschaftlich von den Bundesstaaten, also aus Reichsmitteln, getragen werden. Diese, durch die angegebenen drei Punkte gewährleistete „Einheitlichkeit“ der Landmacht des Reiches hebt weder die gesonderte Existenz der Kontingente der einzelnen Staaten noch die Militärhoheit der letzteren auf. Das Reich hat keine Truppen, die nicht Truppen der Einzelstaaten wären. Aber die Militärhoheit der Staaten ist keine souveräne. Denn sie empfangen vom Reich die Vorschriften über die Einrichtung ihrer Kontingente, über die Wehrpflicht, die Rekrutirung, über die Qualifikation und das Dienstverhältniß der Offiziere, über das Militär-Straf-Prozeß- und Disziplinarrecht, über Verpflegung, Ausrüstung, Ausbildung der Truppen.

1) Reichsges. v. 27. Juni 1873 § 4 Ziff. 2.
2) Ebend. § 5 Ziff. 1.
3) Das S. 61 Note 6 irrthümlich angeführte Regul. v. 5. Januar 1874 ist ersetzt worden durch das Regulativ v. 13. März 1876. Centralbl. 1876 S. 197, 198.

Ferner sind die Landesherren zwar die Kontingentsherren, d. h. die Dienstherren der Mannschaften und Offiziere; aber der Kaiser hat den Oberbefehl, das Recht, die obersten Offiziersstellen zu besetzen und die Befugniß, die einzelnen Kontingente zu inspiziren. Endlich steht den Einzelstaaten zwar die Verwaltung ihrer Kontingente zu, aber dieselbe ist eine durchaus unfreie; sie ist nach den vom Reich gegebenen Gesetzen, Verordnungen und Reglements, nach den vom Kaiser erlassenen Befehlen und nach Maßgabe der im Reichshaushaltsgesetz festgestellten Etats zu führen. Die reichsverfassungsmäßigen Grundlagen der Militärorganisation lassen sich in dem Satz zusammenfassen: dem Reiche steht zu die einheitliche Ordnung und Einrichtung des Heeres, der Oberbefehl in Krieg und Frieden, die Feststellung des Rekrutenbedarfs und des Ausgaben-Etats; den Einzelstaaten ist verblieben die Kontingentsherrlichkeit und die Selbstverwaltung.

Hiervon weicht aber der thatsächlich bestehende Zustand sehr erheblich ab. In Preußen und dem Reichslande ist die Theilung der Befugnisse zwischen Landesherrn und Kaiser ohne praktische Bedeutung, denn die quoad jus getrennten Befugnisse fließen quoad exercitium wieder zusammen. Andererseits ist Bayern durch den in der R.V. bestätigten Versailler Vertrag vom 23. Nov. 1870 ein weitreichendes Sonderrecht eingeräumt worden, indem dem Könige von Bayern im Frieden der Oberbefehl über seine Armee und die Besetzung sämmtlicher Kommando's in demselben überlassen, die Fortgeltung der bayerischen Militärgesetze, Verordnungen, Reglements u. s. w. bis zur Aufhebung im Wege der Reichsgesetzgebung zugestanden, die Selbstständigkeit der Armeeverwaltung, insbesondere auch hinsichtlich der Aufstellung der Spezialetats, Rechnungskontrole u. s. w. gewährleistet worden ist. Die übrigen Staaten (ausgenommen Sachsen, Württemberg und Braunschweig) haben mit Preußen Konventionen [1]) abgeschlossen, durch welche sie die Verwaltung ihrer Kontingente, die Ernennung der Offiziere und Beamten und die meisten andern nach der R.V. ihnen zustehenden militärischen Hoheitsrechte dem Könige von Preußen zur Ausübung übertragen haben, so daß die Kontingente dieser Staaten dem preußischen Kontingente zugewachsen sind. Auch die braunschweigischen Truppen sind in entsprechende Verbände des Heeres eingereiht und den preußischen Kommondobehörden unterstellt worden, und sie sind in die finanzielle Verwaltung und Abrechnung des preuß. Heeres eingetreten. Es bleiben demnach nur zwei Staaten übrig, auf welche die in der R.V. normirte Ordnung des Heerwesens, nämlich die hier anerkannte Theilung der Militärhoheitsrechte zwischen Reich und Einzelstaat wirklich Anwendung findet, die Königreiche Sachsen und Württemberg [2]).

II. Die sofortige Herstellung der Rechtseinheit im Nordd. Bunde war nur in der Art zu erreichen, daß man den Geltungsbereich der preußischen Gesetzgebung auf das ganze Bundesgebiet erstreckte. Demgemäß verordnet der Art. 61 der Verf., daß in dem ganzen Bundesgebiet die gesammte preußische Militärgesetzgebung, mit alleiniger Ausnahme der Militär-Kirchenordnung, ungesäumt einzuführen sei. Die definitive Codifikation des Militärrechts sollte durch ein „umfassendes Bundes-Militärgesetz" erfolgen. Dem Geltungsgebiet der preußischen und der Bundes-Militärgesetzgebung traten hinzu Südhessen durch die Milit.-Konv. v. 7. April 1867 Art. 2, Baden und Württemberg durch die Bündnißverträge vom 15. u. 25. Nov. 1870, und Elsaß-Lothringen durch das Ges. v. 23. Januar 1872 (G.B. f. Els.-Lothr. S. 83). Für Bayern wurde dagegen durch den Bündnißvertrag v. 23. Nov. 1870 III §. 5 u. die Schlußbestimmung zum IX. Abschn. der R.V. zwar die unumschränkte Kompetenz des Reiches z. Militärgesetzgebung aner-

1) Vgl. über dieselben Reichsstaatsr. III 1. S. 26 ff.

2) Auch mit Sachsen und Württemberg sind übrigens Militärkonventionen abgeschlossen worden, durch welche zwar nicht die prinzipielle Grundlage, wol aber die Anwendung der einzelnen in der R.V. enthaltenen Rechtssätze modifizirt worden ist.

kannt, dagegen die Einführung der bereits vor dem Eintritt Bayerns in den Bund erlaſſenen Geſetze und ſonſtigen Beſtimmungen von „freier Verſtändigung", d. h. von der Einwilligung der bayer. Regierung abhängig gemacht. Sonach bildet das Bundesgebiet ein einheitliches Rechtsgebiet nur hinſichtlich derjenigen Militärgeſetze, welche ſeit Errichtung des deutſchen Reiches erlaſſen worden ſind; hinſichtlich aller übrigen auf das Heerweſen bezüglichen Rechts- und Verwaltungsvorſchriften dagegen zerfällt es in zwei Rechtsgebiete, welche man als die des *preußiſchen* und des *bayeriſchen* Rechts einander gegenüberſtellen kann. Der Gegenſatz der beiden letzteren hat aber mit der fortſchreitenden Ausbildung der Reichsgeſetzgebung und der allmäligen Umgeſtaltung der bayeriſchen Heereseinrichtungen nach preuß. Vorbilde ſeine praktiſche Bedeutung zum größten Theile eingebüßt [1]).

Das *Verordnungsrecht* ſteht im allgemeinen gemäß Art. 7 Ziff. 2 der R.V. dem Bundesrath zu, ſoweit es ſich um Ausführung der Reichsgeſetze handelt. In den letzteren iſt aber gewöhnlich von dem im Art. 7 Ziff. 2 gemachten Vorbehalte Gebrauch gemacht und der Erlaß der Ausführungs-Verordnungen dem Kaiſer und für Bayern dem Könige von Bayern übertragen worden. Hinſichtlich der durch Reichsgeſetze nicht geregelten Materien ſteht das Verordnungsrecht formell den Kontingentsherren zu; dieſelben ſind aber verpflichtet, davon in der Art Gebrauch zu machen, daß ſie die für die preußiſche Armee ergehenden Anordnungen für ihre Kontingente ebenfalls erlaſſen. R.V. Art. 63 Abſ. 5 [3]).

III. Die Reichsverfaſſung legt dem Kaiſer den *Oberbefehl* über ſämmtliche Kontingente im Kriege und im Frieden bei. Die Rechte und Pflichten, welche nach der R.V. und den auf Grund derſelben ergangenen Reichsgeſetzen den Inhalt des kaiſerl. Oberbefehls bilden, ſind folgende:

1. Alle deutſchen Truppen ſind verpflichtet, den Befehlen des Kaiſers unbedingte Folge zu leiſten. Dieſe Verpflichtung iſt in den Fahneneid aufzunehmen. R.V. Art. 64 Abſ. 1.

2. Behufs Ausübung des Befehls iſt der Kaiſer berechtigt, den Höchſtkommandirenden eines Kontingents, ſowie alle Offiziere, welche Truppen mehr als eines Kontingents befehligen, und alle Feſtungskommandanten zu ernennen. Die von ihm ernannten Offiziere leiſten ihm den Fahneneid. Auch innerhalb der einzelnen Kontingente darf die Ernennung der Generale und der Offiziere, welche Generalsſtellungen verſehen, nur mit jedesmaliger Zuſtimmung des Kaiſers erfolgen. R.V. Art. 64 Abſ. 2 [3]).

3. Der Kaiſer hat das Recht der Inſpektion und iſt befugt, die Abſtellung der bei den Inſpektionen vorgefundenen Mängel anzuordnen. R.V. Art. 63 Abſ. 3.

4. Der Kaiſer hat den Präſenzſtand, die Gliederung und Eintheilung der Kontingente des Reichsheeres zu beſtimmen. R.V. Art. 63 Abſ. 4. Inſoweit aber im Wege der Reichsgeſetzgebung hierüber Vorſchriften ergangen ſind, was insbeſondere hinſichtlich des ſtehenden Heeres im Frieden durch die §§. 2 u. 3 des Militärgeſetzes und Art. I des Reichsgeſ. v. 6. Mai 1880 geſchehen iſt, kann der Kaiſer dieſe Befugniß nur innerhalb der geſetzlichen Schranken ausüben.

---

1) Einheitliches Recht iſt geſchaffen hinſichtlich der Wehrpflicht, der Organiſation des Heeres und der Rechtsverhältniſſe der Militärperſonen durch das Wehrgeſetz v. 9. Nov. 1867, das Militärgeſ. v. 2. Mai 1874, das Landſturmgeſ. v. 12. Febr. 1875, das Kontrolgeſetz v. 15. Febr. 1875 und das R.G. v. 6. Mai 1880; hinſichtlich der Penſionirung der Militärperſonen durch das Penſionsgeſ. v. 27. Juni 1871 und die hierzu ergangenen Novellen, hinſichtlich des Strafrechts durch das Militär-Strafgeſetzb. v. 20. Juni 1872 und hinſichtlich der Militärlaſten durch das Quartierleiſtungsgeſ. v. 25. Juni 1868, das Naturalleiſtungsgeſ. v. 13. Febr. 1875, das Kriegsleiſtungsgeſ. v. 13. Juni 1873 und das Feſtungsrayongeſetz v. 21. Dez. 1871.

2) Vgl. Reichsſtaatsrecht III 1, S. 15—25. Uebereinſtimmend *Hänel*, Studien II S. 70. *Zorn* I, S. 317. Anderer Anſ. *G. Meyer* in Hirth's Annalen 1880 S. 339 ff.

3) Eine Ausnahme beſteht f. Württemberg. Mil.Konv. Art. 5.

5. Der Kaiser hat das Dislokationsrecht, d. h. das Recht, die Garnisonen der einzelnen Truppenkörper innerhalb des ganzen Bundesgebietes zu bestimmen. R.V. Art. 63 Abs. 4. Ueber die Ausübung dieses Rechtes sind aber den meisten Staaten in den Militärkonventionen bestimmte Zusicherungen ertheilt worden.

6. Der Kaiser hat das Recht, die kriegsbereite Aufstellung eines jeden Theils des Reichsheeres anzuordnen und die Reserve, Landwehr und Seewehr zu den Fahnen einzuberufen. R.V. Art. 63 Abs. 4.

7. Zu den militärischen Rechten des Kaisers zählt die Reichsverf. auch die Befugniß desselben, falls die öffentliche Sicherheit in dem Bundesgebiet bedroht ist, einen jeden Theil desselben in Kriegszustand zu erklären. R.V. Art. 68 [1]). Die Erklärung des Belagerungszustandes ist im wesentlichen als die Einführung einer Militärdiktatur zu bezeichnen. Ueber die Voraussetzungen, die Form der Verkündigung und die Wirkungen einer solchen Maßregel sind bis zum Erlaß eines Reichsgesetzes die Vorschriften des preußischen Gesetzes vom 4. Juli 1851 (Pr. Ges.-Samml. 1851 S. 451 ff.) maßgebend.

Für Bayern haben gemäß der Schlußbestimmung zum XI. Abschnitt der R.V. die angegebenen Rechtsvorschriften keine Geltung. Nur im Kriege sind die Bayerischen Truppen verpflichtet, den Befehlen des Bundesfeldherrn unbedingt Folge zu leisten; im Frieden stehen sie ausschließlich unter dem Befehl des Königs von Bayern. Der Oberbefehl des Kaisert tritt ein mit Beginn der Mobilisirung. Jedoch ist Bayern verpflichtet, in Bezug auf Organisation, Formation, Ausbildung und Gebühren, sowie hinsichtlich der Mobilmachung volle Uebereinstimmung mit den für das Reichsheer bestehenden Normen herzustellen und dem Kaiser steht das Recht der Inspektion des Bayerischen Kontingents zu. In jedem einzelnen Falle der Vornahme einer solchen Inspektion muß sich jedoch der Kaiser über die Modalitäten, sowie über das Ergebniß mit dem Könige von Bayern ins Vernehmen setzen. Die Anordnung der Kriegsbereitschaft (Mobilmachung) des Bayerischen Kontingents erfolgt zwar Seitens des Königs von Bayern; derselbe ist aber verpflichtet, diesen Befehl „auf Veranlassung des Bundesfeldherrn" zu ertheilen.

IV. Die Kosten und Lasten des gesammten Kriegswesens des Reiches sind von allen Bundesstaaten und ihren Angehörigen gleichmäßig zu tragen, so daß weder Bevorzugungen noch Prägravationen einzelner Staaten oder Klassen grundsätzlich zulässig sind. R.V. Art. 58. Dieser Grundsatz findet auch auf Bayern volle und unbeschränkte Anwendung und nur die Art und Weise seiner Ausführung ist für Bayern anders wie für die übrigen Staaten geregelt worden. Die von den Einzelstaaten zu machenden Leistungen für die Armee sind von zweierlei Art; sie bestehen theils in der Hergabe von dienstfähiger Mannschaft, theils in der Hergabe von Geld.

1. Hinsichtlich der Stellung des Ersatzbedarfs bestimmt Art. 60 der R.V., daß die Mannschaften pro rata der Bevölkerung von den einzelnen Bundesstaaten gestellt werden. Auf Grund der gesetzlich festgesetzten Präsenzstärke wird alljährlich der für Heer und Flotte erforderliche Rekrutenbedarf vom Kaiser bestimmt und demnächst durch den Bundesraths-Ausschuß für das Landheer und die Festungen, unter Mitwirkung des Bundesrathsausschusses für das Seewesen hinsichtlich des für die Marine erforderlichen Ersatzes, auf die einzelnen Bundesstaaten nach dem Verhältniß der Bevölkerung vertheilt. Der für das Bayerische Kontingent erforderliche Bedarf an Rekruten wird formell vom König von Bayern bestimmt; materiell sind aber die vom Kaiser für das Bundesheer gegebenen Vorschriften maßgebend. Der Ersatzbedarf für die Marine wird nach Maßgabe der vorhandenen seemännischen Bevölkerung vertheilt und die für die Marine ausgehobenen Mann-

1) Die Auffassung von G. Meyer, Verwaltungsrecht I, S. 182 ff., der diese Befugniß unter den Gesichtspunkt einer sicherheitspolizeilichen Maßregel bringt, halte ich deshalb für unzutreffend.

schaften sind ihren Aushebungsbezirken auf die Gestellung zum Landheere in Abrechnung zu bringen. Die Gesammtleistung sämmtlicher Staaten an Rekruten steht für das gesammte Reichsheer zur Verfügung des Kaisers; für die Zutheilung der Ersatzmannschaften an die Truppen ist das militärische Bedürfniß bestimmend, es können daher sowohl in das Kontingent des einzelnen Staates die in anderen Staaten ausgehobenen Rekruten eingestellt als auch die im eigenen Staatsgebiete zur Aushebung gelangten Rekruten zur Kompletirung anderer Kontingente verwendet werden. Dieser Grundsatz ist aber verfassungsmäßig ausgeschlossen für Bayern, ferner durch § 9 Abs. 4 des Militärgesetzes für diejenigen Bundesstaaten, welche besondere Armeekorps bilden, endlich sind durch die Militairkonventionen den Staaten, welche ihre Kontingente mit der Preuß. Armee vereinigt haben, bestimmte Zusicherungen über die Einstellung der in ihren Gebieten ausgehobenen Rekruten in bestimmte Truppenkörper ertheilt worden.

2. Die zur Gründung und Erhaltung der Kriegsflotte und der damit zusammenhängenden Anstalten erforderlichen Kosten, sowie die Ausgaben für das gesammte Reichsheer und dessen Einrichtungen werden aus der Reichskasse bestritten und durch das Etatsgesetz festgestellt. R.V. Art. 53 Abs. 3. Art. 62 Abs. 3. Auf Bayern findet dieses Prinzip in der Art Anwendung, daß die von Bayern für das Heer aufzuwendenden Beträge in Einer Summe festgestellt werden, deren Höhe zu der für das Reichsheer zu verausgabenden Summe in demselben Verhältniß steht, wie die Kopfstärke des Bayrischen Kontingents zu der des übrigen Reichsheeres. Die Verwendung dieser Summe ist Bayern überlassen; jedoch sind hierbei im Allgemeinen diejenigen Etatsansätze nach Verhältniß zur Richtschnur zu nehmen, welche für das übrige Reichsheer in den einzelnen Titeln ausgeworfen sind [1]). Ersparnisse an dem Militair-Etat, welche eine Regierung bei der ihr zustehenden Armee-Verwaltung macht, fallen nicht der Kasse dieses Staats, sondern der Reichskasse zu. R.V. Art. 67. Ausgenommen ist auch hier Bayern. Dieselbe Ausnahme ist zwar auch für Württemberg anerkannt [2]); da aber die Spezialetats für das Württemb. Armeekorps vom Reiche festgestellt und die wirklich erfolgten Ausgaben vom Rechnungshofe des Reiches geprüft werden und da das Württemb. Kontingent auch im Frieden dem Oberbefehl des Kaisers unterworfen ist, so ist die thatsächliche Möglichkeit, an den Ausgaben für das Kontingent Ersparungen zu machen, eine sehr beschränkte.

V. Den Landesherren der Einzelstaaten und den Senaten der freien Städte sind folgende Militärhoheitsrechte nach der Reichsverfassung [3]) verblieben:

1. Die *Kontingentsherrlichkeit* d. i. die militärische Dienstherrlichkeit. Demgemäß ist die gesetzliche Wehrpflicht von den Angehörigen der einzelnen Staaten *ihrem Landesherrn* zu leisten. Wenngleich reichsgesetzlich die Möglichkeit gegeben ist, daß der Angehörige eines Bundesstaates seine Militärdienstpflicht in dem Kontingent eines andern Bundesstaates ableistet, so ist dies nichts anderes als ein reichsgesetzlich gestatteter Modus der Erfüllung der gegen den eigenen Staat bestehenden Dienstverpflichtung, indem die Staaten mit selbständiger Kontingentsverwaltung unter einander Abrechnung halten über diejenigen Mannschaften, welche in einem andern Kontingente als in demjenigen des Staates, dessen Angehörige sie sind, ihrer Dienstpflicht genügen. Den prägnantesten Ausdruck findet der Grundsatz, daß die gesetzliche Dienstpflicht eine Pflicht gegen den einzelnen Staat ist, darin, daß jeder Wehrpflichtige den *Fahneneid seinem Landesherrn* leistet. In diesen Eid ist aber nach Art. 64 Abs. 1 der R.V. die Verpflichtung aufzunehmen, „den Befehlen des Kaisers unbedingte Folge zu leisten". Auch die Offiziere und Militärbeamten stehen

1) Bayer. Bündnißvertrag v. 23. Nov. 1870 III § 5 Ziff. II.
2) Württ. Milit.Konv. Art. 12 Abs. 1 und Schlußbestimmung zum XI. Abschn. der R.V.
3) Daß die überwiegende Mehrzahl der deutschen Staaten diese Rechte durch Militärkonventionen dem Könige von Preußen zur Ausübung übertragen hat, ist bereits erwähnt worden.

in einem Dienstverhältniß nur zu demjenigen Landesherrn, von welchem sie angestellt worden sind; so wenig das Deutsche Reich eine eigene Armee hat, ebensowenig hat es eigene Offiziere und Militärbeamte (für das Heer). Damit nun aber die Dienstgewalt des Kontigentsherrn mit dem Oberbefehl des Kaisers in keiner Weise in Konflikt kommen könne, sind die Offiziere, Aerzte und Militärbeamten, ebenso wie die Mannschaften verpflichtet, den Befehlen des Kaisers unbedingte Folge zu leisten und die Erfüllung dieser Verpflichtung im Fahneneide anzugeloben. R.V. Art. 64 Abs. 1. Der Kaiser ist ferner berechtigt, behufs Versetzung mit oder ohne Beförderung für die von ihm im Reichsdienste sei es im Preußischen Heere oder in anderen Kontingenten zu besetzenden Stellen aus den Offizieren aller Kontingente des Reichsheeres zu wählen. R.V. Art. 64 Abs. 3 [1]). Zu den Rechten des militärischen Dienstherrn gehört nach der historischen Entwicklung des Militärrechts auch die Gerichtsherrlichkeit in Straffachen. Das äußere Merkmal des militärischen Dienstverhältnisses ist das Dienstkleid, die sogen. Uniform, welches vom Dienstherrn ertheilt, resp. vorgeschrieben wird. Für die Bekleidung der Offiziere und Mannschaften sind zwar die Grundfarben und der Schnitt der Preuß. Armee maßgebend; innerhalb dieser Schranken aber hat der Kontingentsherr die Uniform, insbesondere die äußeren Abzeichen (Kokarden ꝛc.) zu bestimmen. R.V. Art. 63 Abs. 2.

2. Landesherrliche Ehrenrechte. Den Bundesfürsten und den Mitgliedern ihrer Familien sind diejenigen militärischen Ehrenbezeugungen zu erweisen, welche nach den bestehenden Dienstvorschriften dem Landesherrn und seinen Angehörigen zukommen. Die Landesherren stehen in dem Verhältniß eines kommandirenden Generals zu allen in ihren Gebieten garnisonirenden oder vorübergehend dorthin kommandirten Truppen und üben als solche neben den Ehrenrechten die entsprechende Disciplinarstrafgewalt aus. Sie haben das Recht, Offiziere à la suite zu ernennen, deren etwaige Besoldung und dereinstige Pensionirung nicht aus Reichsmitteln erfolgt; sie sind ferner befugt, zur Auswahl der Adjutanten, welche ihnen oder den Prinzen ihres Hauses zur Verfügung zu stellen sind. Auch werden die Hoheitszeichen des betreffenden Staates in Wappen und Farben an den dem Militär eingeräumten Lokalitäten und Garnisons-Einrichtungen beibehalten, soweit nicht Bundeszeichen und Farben an die Stelle treten.

3. Den Bundesfürsten und Senaten steht das Recht zu, zu polizeilichen Zwecken nicht blos ihre eigenen Truppen zu verwenden, sondern auch alle anderen Truppentheile des Reichsheeres, welche in ihren Ländergebieten dislozirt sind, zu requiriren. R.V. Art. 66 Abs. 3.

VI. Der Kaiser ist berechtigt, innerhalb des Bundesgebietes Festungen anzulegen und bereits vorhandene Festungen zu erweitern und zu verändern, mit der selbstverständlichen Beschränkung, daß die dazu erforderlichen Geldmittel im Wege der Reichsgesetzgebung bewilligt werden müssen. R.V. Art. 65. Den Einzelstaaten steht demnach kein Widerspruchsrecht zu, mit Ausnahme von Bayern und Württemberg. Auf das erstere findet Art. 65 der R.V. überhaupt keine Anwendung; dem letzteren ist in der Milit.-Konvent. Art. 7 die Zusicherung ertheilt worden, daß sich der Kaiser eintretenden Falls mit dem König von Württemberg vorher ins Vernehmen setzen werde. In dem Recht zur Anlage und Erweiterung der Festungen ist auch enthalten das Recht der Expropriation und der Rayonbeschränkungen und das Recht, den Einzelstaaten jede Ausübung der Landeshoheit zu untersagen, welche die Vertheidigungsfähigkeit der Festungen mittelbar oder unmittelbar beeinträchtigen könnte. Während, abgesehen von diesen Beschränkungen, die Landeshoheit an den Festungen den Einzelstaaten zusteht, hat der Kaiser die militärische Verfügung über dieselben und das Recht, die Festungskommandanten zu ernennen, aus-

1) Die Anwendung dieser Bestimmung auf Bayern ist verfassungsmäßig ausgeschlossen, auf Württemberg und Sachsen durch die Militärkonventionen eingeschränkt worden.

genommen in Bayern [1]). Alle im Bundesgebiet (außer in Bayern) vorhandenen Festungswerke nebst den dazu gehörenden Gebäuden, Grundstücken und Ausrüstungsgegenständen sind Eigenthum des Deutschen Reiches; dagegen gehört das ganze in Bayern befindliche unbewegliche und bewegliche Festungsmaterial dem Bayerischen Fiskus.

Zu Reichskriegshäfen sind der Kieler Hafen und der Jadehafen durch Art. 53 Abs. 2 erklärt worden. Denselben hat die Kab.Ordre v. 15. Febr. 1873 (Marine-V.Bl. S. 37) die Eigenschaft von Festungen beigelegt [2]).

VII. Die Organisation und Gliederung der bewaffneten Macht. Die bewaffnete Macht des Reiches besteht aus dem Heer, der Marine und dem Landsturm, das Heer aus dem stehenden Heer und der Landwehr, die Marine aus der Flotte und der Seewehr.

1. Das stehende Heer. Durch das Militärgesetz von 1874 sind einige organisatorische Anordnungen getroffen worden, durch welche die Grundzüge der Friedensformation des Heeres festgestellt sind. Die Organisation desselben beruht auf dem Kadre-System; die Friedensformationen bilden den Rahmen, welcher erst im Kriege durch die eingezogenen Mannschaften und Offiziere völlig ausgefüllt wird; zugleich aber dienen sie zur militärischen Ausbildung der Mannschaften. Die Grundeinheit für die Formation und Gliederung der Armee ist das Bataillon für die Infanterie nebst den Jägern, Fußartillerie, Pioniere und Train, die Schwadron für die Kavallerie und die Batterie für die Feldartillerie [3]). Die nächst höhere Einheit ist das Regiment, 2 oder 3 Regimenter derselben Waffengattung werden zu einer Brigade, 2 oder 3 Brigaden der Infanterie und Kavallerie zu einer Division vereinigt. Die höchste Friedensformation ist das Armeekorps; dasselbe bildet eine für die gesammte Organisation und Verwaltung der Armee in allen Beziehungen wichtige Einheit. Die gesammte Heeresmacht des Reichs besteht aus achtzehn Armeekorps, von denen Bayern zwei, Sachsen eines, Württemberg eines, Preußen gemeinschaftlich mit den übrigen Staaten und mit Elsaß-Lothringen vierzehn formiren. Gesetzlich festgestellt ist nun einerseits die Anzahl der Kadres [4]), andererseits die Friedenspräsenzstärke. Die letztere war in der Verf. des Nordd. Bundes und des Deutschen Reiches auf ein Procent der Bevölkerung von 1867 normirt, in dem Reichsgef. v. 9. Dez. 1871 u. dem Reichs-Militärgesetz v. 1874 auf 401,659 Mann festgesetzt worden; das R.G. vom 6. Mai 1880 Art. I § 1 normirt dieselbe für die Zeit vom 1. April 1881 bis zum 31. März 1888 auf 427,274 Mann. Die Einjährig-Freiwilligen kommen auf die Friedenspräsenzstärke nicht in Anrechnung. Die Friedenspräsenzstärke ist die Maximalziffer hinsichtlich des Bestandes an Mannschaft, also für das Quantum an persönlicher Militärdienstpflicht, das die Bevölkerung zu leisten hat, und sie ist zugleich die Normalziffer hinsichtlich der Ansätze des Militäretats, ohne Rücksicht auf die durchschnittliche Effectivpräsenzstärke der Truppen.

Die Kriegsformation des Heeres wird vom Kaiser bestimmt. Gesetzliche Vorschriften darüber sind nicht erlassen; die vom Kaiser ergangenen Anordnungen sind in dem „Mobilmachungsplan" enthalten.

---

1) Besondere Bestimmungen sind hinsichtlich der Festung Ulm zwischen Preußen, Bayern und Württemberg durch einen Vertrag v. 16. Juni 1874 vereinbart worden.

2) Die Begränzung derselben und die den Marinebehörden des Reiches zustehenden Befugnisse sind jetzt geregelt durch das Reichsgef. v. 19. Juni 1883 (R.G.Bl. S. 105).

3) Hierzu kommen noch die sogen. „besonderen Formationen", nämlich die Eisenbahntruppen, Landwehr-Bezirkskommandos, das Lehrbataillon, die Militär-Erziehungs- und Bildungs-Anstalten.

4) Das R.G. v. 6. Mai 1880 Art. I § 2 (R.G.Bl. S. 103) fixirt diese Kadres auf 503 Bataillone für die Infanterie, 340 Batterien für die Feldartillerie, 31 Bataillone für die Fußartillerie, 19 Bataillone für die Pioniere. Hierzu kommen auf Grund des Militärgef. von 1874 § 2 für die Kavallerie 465 Eskadrons und für den Train 18 Bataillone.

2. Die Landwehr. Die jüngeren Jahrgänge der ausgebildeten und von den Fahnen bereits entlassenen Mannschaften werden im Falle der Kriegsbereitschaft oder Mobilmachung in die Kadres des stehenden Heeres eingestellt und zur Erhöhung derselben bis zur Kriegsstärke verwendet; sie bilden die sogen. Reserve. Dagegen die älteren Jahrgänge der ausgebildeten wehrpflichtigen Mannschaften werden, falls ihre Einberufung erfolgt, in der Regel in besondere Truppenkörper eingestellt. Diese älteren Jahrgänge heißen die Landwehr. Die Organisation derselben ist nach R.V. Art. 63 Abs. 4 vom Kaiser zu bestimmen; in Bayern vom König von Bayern in Uebereinstimmung mit den für das Bundesheer erlassenen Anordnungen [1]). Die Regel, daß die Landwehr in besonderen Truppenkörpern formirt wird, findet unbedingte Anwendung nur auf die Infanterie; für die Kavallerie werden besondere Truppenkörper nur nach Maßgabe des Bedarfs, für die übrigen Waffen überhaupt nicht gebildet [2]). Die Grundlage für die Organisation der Landwehr ist die Militär-Territorial-Eintheilung des Bundesgebietes [3]). Die Landwehr-Truppenkörper müssen daher bestimmten Bezirken entsprechen, welche als Landwehr-Bataillons- und Landwehr-Kompagnie-Bezirke bezeichnet werden. Die Eintheilung in Landwehr-Bataillonsbezirke ist eine vollständige, alle Landwehrpflichtige umfassende, auch diejenigen, welche bei der Garde, bei der Kavallerie und bei den anderen speziellen Waffen ausgebildet worden sind.

3. Der Landsturm umfaßt diejenigen Wehrpflichtigen vom vollendeten 17. bis zum vollendeten 42. Lebensjahre, welche weder dem Heere noch der Marine angehören [4]). Der Landsturm tritt nur auf Befehl des Bundesfeldherrn zusammen, wenn ein feindlicher Einfall Theile des Bundesgebiets bedroht oder überzieht [5]). Der Landsturm ist kein ungeregeltes Massenaufgebot, sondern ein organisirter Bestandtheil der bewaffneten Macht, der als solcher erkennbar gemacht wird und den Militärgesetzen und der Disciplinarordnung unterworfen ist [6]). An einer Friedens-Organisation desselben fehlt es gänzlich; die Kriegsorganisation wird vom Kaiser bestimmt [7]).

4. Die Militärverwaltung. Es giebt keine Reichs-Armee-Verwaltung, sondern nur 4 Kontingents-Verwaltungen, welche formell von den Einzelstaaten geführt werden, materiell durch die Gesetze des Reiches und die Anordnungen des Kaisers gebunden sind. Dem Reiche steht die Beaufsichtigung des Militärwesens aller Bundesstaaten zu. R.V. Art. 4 Ziff. 14. Dieselbe gehört zu den amtlichen Geschäften des Reichskanzlers. Für die Herstellung übereinstimmender Verwaltungsnormen und zur Ausgleichung hervorgetretener Verschiedenheiten oder Mängel, besteht beim Bundesrath der Ausschuß für das Landheer und die Festungen, in welchem die 4 Staaten mit eigener Kontingentsverwaltung vertreten sind.

Innerhalb jeder Kontingentsverwaltung ist die Centralbehörde das „Kriegsministerium"; demselben sind in Beziehung auf die Verwaltungsgeschäfte unterstellt die General-Kommando's der Armeekorps. Die mit der wirthschaftlichen Armee-Verwaltung betrauten Behörden sind die Militär-Intendanturen, für das Sanitätswesen besteht ein „Sanitätskorps"; die Gerichtsbarkeit wird ausgeübt unter Mitwirkung von Auditeuren, welche die Eigenschaft von richterlichen Beamten haben; das Kirchenwesen ist der Landesgesetzgebung zur Regelung überlassen. Von besonderer Wichtigkeit und erheblichem Umfange sind endlich die zahlreichen wissenschaftlichen Institute, Bildungs- und Erziehungs-Anstalten der Armee.

1) Diese Anordunngen sind erlassen in der Heerordnung v. 28. September 1875, welcher die Bayer. Heerordnung v. 20. Dezember 1875 entspricht.
2) Wehrgesetz v. 9. Nov. 1867 § 5 Abs. 2 und 4.
3) Wehrgesetz v. 9. Nov. 1867 § 5 Abs. 3.
4) Wehrgesetz § 3.
5) Wehrgesetz § 16.
6) Landsturmges. v. 12. Febr. 1875 § 4, 5.
7) Milit.Ges. v. 1874 § 6.

5. Die Kriegsmarine zerfällt in die Kriegsflotte, welche dem ſtehenden Heere, und in die Seewehr, welche der Landwehr entſpricht. Eine beſondere Formirung der letzteren findet nicht ſtatt, dieſelbe wird vielmehr im Falle des Bedürfniſſes zur Verſtärkung der Flotte einberufen. Ueber die Organiſation und Zuſammenſetzung der Kriegsmarine fehlen geſetzliche Vorſchriften gänzlich; die Beſtimmung darüber ſteht nach Art. 53 der R.V. ausſchließlich dem Kaiſer zu. Im Allgemeinen bildet die Organiſation eines Armeekorps das Muſter für die Marine-Organiſation. An der Spitze ſteht die Kaiſerl. Admiralität, welche ebenſo wie die General-Kommandos zugleich Verwaltungsbehörde iſt und den Oberbefehl zu führen hat. Die Marine zerfällt in 2 Marineſtationen, die der Oſtſee zu Kiel und die der Nordſee zu Wilhelmshafen, welche den Diviſionen entſprechen. Ihnen ſind die Intendanturen, Sanitätsoffiziere, Auditeure und Marinepfarrer beigegeben, unter möglichſt getreuem Anſchluß an die Organiſationen des Heeres. Für die Marine beſteht eine Anzahl beſonderer wiſſenſchaftlicher Anſtalten und Schulen. Eigenthümlich ſind der Marine die Anſtalten für den Schiffsbau und die Schiffsausrüſtung, nämlich die 3 Werften zu Danzig, Kiel und Wilhelmshafen, und die Marine-Artillerie- und Torpedo-Depots zu Friedrichsort und Wilhelmshafen.

VIII. Der Militärdienſt. Die Verpflichtung zum Militärdienſt iſt theils eine geſetzliche (Wehrpflicht) theils eine freiwillig übernommene.

1. Die Wehrpflicht iſt eine ſtaatsbürgerliche Verpflichtung, von welcher rechtlich befreit ſind nur die Mitglieder regierender Häuſer und der mediatiſirten vormals reichsſtändiſchen Häuſer, ſowie derjenigen Häuſer, welchen die Befreiung von der Wehrpflicht durch Verträge zugeſichert iſt oder auf Grund beſonderer Rechtstitel zuſteht [1]). Da die Wehrpflicht eine ſtaatsbürgerliche Laſt iſt, ſo kann ſie nur die Reichsangehörigen treffen; durch die Auswanderung kann man ſich daher derſelben entziehen und aus dieſem Grunde bewirkt die Wehrpflicht eine Erſchwerung der Vorausſetzungen, unter denen die Auswanderung geſtattet iſt [2]). Wer ſich der Erfüllung der Wehrpflicht durch Selbſtverſtümmelung entzieht und wer in der Abſicht, ſich der Erfüllung der Wehrpflicht ganz oder theilweiſe zu entziehen, auf Täuſchung berechnete Mittel anwendet, wird gemäß St.G.B. § 142. 143. beſtraft. Die Wehrpflicht iſt beſchränkt auf die Zeit vom vollendeten 17. bis zum vollendeten 42 Lebensjahre; innerhalb dieſes Lebensabſchnittes iſt im Frieden der Dienſt bei den Fahnen auf 3 Jahre, in der Reſerve auf 4 Jahre, in der Landwehr auf 5 Jahre beſchränkt [3]). Die Wehrpflicht beſteht inhaltlich theils in der Verpflichtung zur Meldung behufs Aufnahme in die Liſten, theils zur Geſtellung behufs der Muſterung und Aushebung und behufs der Kontrole, theils endlich in der Verpflichtung zum activen Dienſt bei der Fahne [4]).

2. Die freiwillig übernommene Militärdienſtpflicht iſt eine Unterart des Staatsdienſtes; in den Grundſätzen des Beamtenrechts ſind die allgemeinen Rechtsnormen zu ſuchen, welche für das Dienſtverhältniß der Offiziere ꝛc. maßgebend ſind. Insbeſondere iſt die Dienſtpflicht als ſolche von dem in Folge derſelben übertragenen Amte (Kommando) begrifflich zu unterſcheiden. Das Dienſtverhältniß erzeugt auch außeramtliche Pflichten, deren Erfüllung auch dann dem Offizier ꝛc. obliegt, wenn ihm ein

1) Wehrgeſ. § 1. Außerdem ſind befreit die vor dem 1. Januar 1851 geborenen Angehörigen von Elſ.-Lothr. Geſ. v. 23. Januar 1872 § 2. Landſt.Geſ. § 9.

2) Die näheren Vorſchriften darüber ſind enthalten im R.G. v. 1. Juni 1870 § 15. St.G.B. § 140 Ziff. 1 und 3 und Strafproz.O. §§ 470 ff. Vgl. Seydel in Hirth's Annalen 1881 S. 67.

3) R.V. Art. 59. Wehrgeſ. § 6, 7.

4) Das Nähere ſiehe in meinem Staatsrecht d. Deutſchen R. III. 1. S. 136—209. Eine weſentliche Ergänzung haben die hier dargeſtellten Grundſätze aber erhalten durch das R.G. vom 6. Mai 1880 Art. I § 3 (R.G.Bl. S. 103), wodurch eine active Dienſtpflicht der Erſatzreſerviſten I. Klaſſe eingeführt und geregelt worden iſt. Auch haben durch Art. II deſſelben Geſetzes einige Artikel des Militärgeſetzes v. 2. Mai 1874 eine veränderte Faſſung erhalten.

Amt nicht übertragen ist, wenn er „zur Disposition" gestellt ist. Andererseits kann ein Kommando auch demjenigen ertheilt werden, welcher nicht kraft freiwilligen Eintritts in den Dienst, sondern kraft gesetzlicher Wehrpflicht dasselbe zu übernehmen verbunden ist. Der Zweck des Dienstvertrages besteht darin, daß sich der Staat geeignete Individuen verschafft, denen er ein Kommando wirksam ertheilen *kann*, weil die gesetzliche Wehrpflicht hierzu ganz ungenügend ist. Die militärische Befehlsgewalt über Untergebene hat ihr rechtliches Fundament niemals in dem Dienstvertrage, sondern ausschließlich in dem Amtsauftrage, d. h. in einer staatlichen Delegation.

Diejenigen Personen, welche eine freiwillige Dienstpflicht in dem Heere oder in der Marine übernommen haben, zerfallen in Personen des Soldatenstandes und Militärbeamte. Auf die letzteren findet das Reichsbeamtengesetz Anwendung, auf die ersteren nicht; dagegen hat das Militär-Strafgesetzbuch im Frieden nur für Personen des Soldatenstandes Geltung. Die Personen des Soldatenstandes zerfallen wieder in zwei Klassen, die man durch den Gegensatz des höheren und niederen Militärdienstes charakterisiren und in Kürze als Offiziere und Unteroffiziere einander gegenüberstellen kann [1]).

IX. In ähnlicher Art wie das Beamten-Verhältniß, jedoch in größerem Umfange, äußert der Militärdienst im Heere und in der Flotte einen Einfluß auf andere Rechtsverhältnisse, welche mit demselben in keinem nothwendigen und logisch gebotenen Zusammenhange stehen. Im Allgemeinen macht es keinen Unterschied, ob die Militärperson den Dienst auf Grund des Gesetzes leistet oder ob sie die Dienstpflicht freiwillig übernommen hat; der Militärdienst als solcher und die mit demselben verbundene eingreifende Beschränkung der individuellen Freiheit erscheint als genügendes Motiv zur Ausschließung des gemeinen Rechts und zur Anerkennung eines jus singulare. *Einzelne* dieser Rechtssätze stehen aber in so enger Beziehung mit dem Beruf und den allgemeinen Lebensverhältnissen, daß sie auf Personen, welche aus ihrer bürgerlichen Lebensstellung zeitweilig zum Militärdienst eingezogen werden, nicht vorübergehend Anwendung finden können; sie gelten daher nur für die Militärpersonen des Friedensstandes, sind dagegen für die Personen des Beurlaubtenstandes, selbst wenn dieselben zum aktiven Dienst einberufen sind, unanwendbar. Die für die Militärpersonen bestehenden besonderen Rechtsregeln betreffen theils die Rechtsverfolgung, theils Exemtionen von allgemeinen staatsbürgerlichen Lasten oder Rechten, theils endlich Beschränkungen oder Begünstigungen in privatrechtlichen Verhältnissen.

1. In Strafsachen unterliegen Militärpersonen einer besonderen Gerichtsbarkeit, welche nicht blos die specifisch militärischen Delicte, sondern alle Strafsachen und zwar mit Einschluß der Vollstreckung der gerichtlich erkannten Strafen gegen Militärpersonen umfaßt. An einer reichsgesetzlichen Regelung derselben fehlt es zur Zeit noch; neben der Militär-Strafgerichts-Ordnung für das Preuß. Heer v. 3. April 1845 gilt die Bayerische v. 29. April 1869 und die Württembergische v. 20. Juli 1818. In bürgerlichen Streitsachen bestehen für Militärpersonen besondere Vorschriften nur hinsichtlich der Zustellungen an Unteroffiziere und Gemeine des activen Heeres oder der aktiven Marine [2]) und insbesondere hinsichtlich der Zwangsvollstreckung.

2. Ein Ausschluß der Militärpersonen von öffentlichen Rechten und Pflichten besteht hinsichtlich des Wahlrechts [3]), des Vereinsrechts [4]), der Freiheit des Gewerbebetriebes [5]),

---

1) Die nähere Darstellung der Dienstverhältnisse siehe in meinem Staatsrecht d. D. R. III 1, S. 213 ff. Ueber die Klasseneintheilung der Militär*beamten* siehe V. vom 29. Juni 1880 (R.G.Bl. S. 169 ff.). Vgl. auch *Hecker* Militärpersonen im Sinne der Reichsgesetzgeb. (Goltdammer's Archiv für Strafrecht 1883. Heft 1.).

2) Civilproz.O. § 158, 184.

3) Milit.Ges. § 49 Abs. 1.

4) Ebenda § 49 Abs. 2.

5) Ebenda § 143.

der Leistung von Gerichtsdiensten [1]), der Uebernahme von Vormundschaften [2]) und nach Maßgabe der Landesgesetze von der Uebernahme von Verwaltungsämtern im Kommunal- und Kirchendienst [3]). Außerdem bestehen für die Militärpersonen weitreichende Steuerbefreiungen [4]).

3. Hinsichtlich privatrechtlicher Verhältnisse gilt für die Militärpersonen des Friedensstandes die Regel, daß sie zu ihrer Verheirathung der Genehmigung ihres Vorgesetzten bedürfen. Den Offizieren wird dieselbe vom Könige, den Unteroffizieren und Soldaten vom Regiments-Kommandeur, den vorläufig in die Heimath beurlaubten Rekruten und Freiwilligen vom Landwehrbezirks-Kommandeur ertheilt [5]). Von besonderer Wichtigkeit sind die Vorschriften des §. 44 des Mil.-Ges. über die Testamente der Militärpersonen in Kriegszeiten, durch welche alle Anordnungen der Partikularrechte (mit Einschluß des Römischen Rechts) über Soldatentestamente im vollen Umfange aufgehoben worden sind [6]). Endlich bestehen besondere Regeln über die Beurkundung des Personenstandes von Militärpersonen [7]).

X. Die Versorgung der Militärpersonen und ihrer Hinterbliebenen ist zwar formell eine Verpflichtung desjenigen Bundesstaates, in dessen Kontingent die Militärdienstpflicht erfüllt worden ist; die Ausgaben hiefür sind aber gemäß Art. 62 der R.V. auf die Reichskasse übernommen und die hiefür erforderlichen Summen sind in dem Reichsetat zu veranschlagen. Demgemäß sind auch die Grundsätze über die Versorgung der Militärpersonen für alle Kontingente gleichmäßige und reichsgesetzlich festgestellt. Die Grundlage hiefür bildet das Reichsgesetz v. 27. Juni 1871 (R.G.Bl. S. 275); dasselbe ist ergänzt und abgeändert worden durch das R.G. v. 4. April 1874 (R.G.Bl. S. 25) und das R.G. v. 30. März 1880 (R.G.Bl. S. 99). Der Versorgungsanspruch kann theils auf die Dienstzeit, theils auf die Dienstbeschädigung begründet werden. Der Anspruch aus dem ersterwähnten Grunde steht regelmäßig nur denjenigen Personen zu, welche sich berufsmäßig dem Militärdienst widmen; denn Offiziere erlangen einen Pensionsanspruch erst nach 10jähriger, Unteroffiziere nach 8jähriger Dienstzeit; diese Zeiträume sind aber bedeutend größer als die Zeit des aktiven Militärdienstes auf Grund der gesetzlichen Wehrpflicht im Frieden. Dagegen hat der Anspruch auf Grund erlittener Dienstbeschädigung keinen Zusammenhang mit dem Rechtsgrund der Dienstpflicht, sondern mit der thatsächlichen Beschaffenheit der Dienste, mit ihrer Gefährlichkeit für die Gesundheit und Erwerbsfähigkeit. Die Pension setzt sich zusammen aus der eigentlichen (normalen) Pension und den Pensionserhöhungen. Die erstere bemißt sich nach der Dienstzeit und dem Diensteinkommen, die letzteren sind Kriegszulagen, Dienstzulagen, Kriegs-Entschädigungen und Ehrenzulagen an die Inhaber des eisernen Kreuzes von 1870/71.

Einen gesetzlichen Anspruch auf Civilversorgung haben nur die Militärpersonen der Unterklassen; und zwar erhalten Unteroffiziere nach 12jährigem aktiven Dienst bei fortgesetzt guter Führung den Civilversorgungsschein, auch wenn sie nicht als Invaliden versorgungsberechtigt sind [8]). Außerdem erhalten die versorgungsberechtigten Ganzinvaliden, wenn sie sich gut geführt haben, den Schein neben der Pension, und versorgungsberechtigte Halbinvaliden, welche mindestens 12 Jahre gedient und sich gut geführt haben, den Schein nach ihrer Wahl an Stelle der Pension [9]). Die Subaltern- und Unterbeamten-

1) Gerichtsverf.Ges. § 34 Ziff. 9, § 85 Abs. 2.
2) Mil.Ges. § 41.
3) Mil.Ges. § 47.
4) Vgl. das Nähere im Staatsr. d. D. R. III 1, S. 265 ff.
5) Mil.Ges. § 40. § 60 Ziff. 4. Milit.Strafgesetzb. § 150.
6) Vgl. hierüber Mandry, Civilr. Inhalt der Reichsges. (2te Aufl.) S. 584 ff.
7) V. v. 4. Nov. 1875 (R.G.Bl. S. 313) und v. 20. Januar 1879 (R.G.Bl. S. 5 ff.).
8) Novelle v. 4. April 1874 § 10 Abs. 1.
9) Pensionsges. § 75.

stellen bei den Reichs- und Staatsbehörden, mit Ausnahme des Forstdienstes, sind vorzugsweise mit Militäranwärtern zu besetzen [1]); soweit in den Bundesstaaten weitergehende Bestimmungen über die Versorgung der Militäranwärter im Civildienste bestehen, sind sie durch diese Anordnung des Reichsgesetzes nicht geändert worden [2]). Die Grundsätze, nach welchen bei der Anstellung von Militäranwärtern zu verfahren ist, sind durch Beschlüsse des Bundesrathes vom 7. u. 21. März 1882 [3]) festgestellt worden.

XI. Die Militärlasten. Hierunter sind zu verstehen gesetzliche Verpflichtungen zu Vermögensleistungen für die bewaffnete Macht. Ihrem Rechtsgrunde nach gehören sie dem öffentlichen Rechte an; sie bilden einen Gegenstand des staatlichen Verwaltungsrechtes, d. h. ihre Vertheilung, Erhebung, Geltendmachung geschieht nach den Grundsätzen des öffentlichen Rechtes im öffentlichen Interesse durch die Verwaltungsbehörden, während die Rechte und Pflichten der Armee-Lieferanten lediglich nach den Regeln des Privatrechts zu beurtheilen und im Wege des bürgerl. Prozesses geltend zu machen sind. Ihrem Inhalte nach stehen die Militärlasten aber den Verpflichtungen des Privatrechts gleich; denn sie bestehen in allen Fällen nur in Vermögensleistungen. Hierauf beruht der Gegensatz zwischen Militärdiensten und Militärlasten. Die Wehrpflicht setzt einen Staatsangehörigen, einen der Staatsgewalt unterworfenen Menschen voraus; die Militärlasten treffen das der Staatsgewalt unterworfene Vermögen. Ihnen unterliegen daher auch alle juristi. Personen und alle Ausländer, wofern sie im Inlande solche Vermögensstücke haben, welche von den Militärlasten berührt werden; andererseits bleiben die Staatsangehörigen unberührt von den Militärlasten hinsichtlich derjenigen Vermögensstücke, die sie im Auslande haben.

Ferner ist die Erfüllung der Dienstpflicht eine unschätzbare und unentgeldliche Leistung, während die Militärlasten in allen Fällen abschätzbare und vergütungsfähige Leistungen sind. Die Wehrpflicht ist eine allgemeine gleiche Unterthanenpflicht, die jeder, der dazu geeignet ist, nach dem Maße seiner Kräfte erfüllen muß. Die Militärlasten dagegen legen einzelnen Personen nach zufälligen Umständen Vermögenseinbußen auf, welche, da sie dem Staate zu gute kommen, von diesem getragen werden müssen. Mit der Erfüllung aller Militärlasten ist daher der Regel nach ein Entschädigungsanspruch gegen den Fiskus verknüpft. Endlich ergibt sich daraus, daß die Militärlasten Vermögensleistungen zum Inhalt haben, die Subsidiarität derselben. Sie sind nur geltend zu machen, wenn durch die Umstände zu einer gewissen Zeit oder an einem gewissen Orte Bedürfnisse entstehen, denen wegen ihrer Natur oder wegen ihres Umfanges durch die gewöhnlichen Mittel der Militärverwaltung nicht genügt werden kann; insbesondere nicht durch Verwendung der bereits vorhandenen Vorräthe oder durch Abschluß von Lieferungsverträgen oder anderen Contrakten. Jedoch ist über das Vorhandensein dieser Voraussetzung der Rechtsweg nicht zulässig. Aus diesen Erörterungen ergibt sich, daß alle Militärlasten ihrem juristischen Charakter nach eine Verwandtschaft mit der Expropriation haben.

Die Bedürfnisse, zu deren Abhilfe die Militärlasten auferlegt sind, bestimmen sich für die Verhältnisse des Friedens durch wesentlich andere Momente wie für den Krieg. Zur Zeit des Krieges oder der Kriegsvorbereitungen sind die Bedürfnisse umfangreicher, dringender, vielseitiger; andererseits ergibt sich aber gerade aus den Verhältnissen des Friedenszustandes die Nothwendigkeit gewisser Lasten, auf welche im Kriege verzichtet werden kann, da durch die Mobilmachung für die entsprechenden Bedürfnisse gesorgt wird. Auch bringen die Verhältnisse des Krieges es mit sich, daß andere Vorschriften

1) Pensionsges. § 77 Abs. 1.
2) Pensionsges. § 77 Abs. 2.
3) Centralbl. des D. Reichs 1882 S. 123 ff.

über Erhebung und Vertheilung der Militärlasten und über die Vergütung für Leistung derselben gelten müssen wie im Frieden. Hieraus ergibt sich die durchgreifende Eintheilung in Friedensleistungen und in Kriegsleistungen; als eine dritte eigenartige Kategorie tritt noch hinzu die Beschränkung des Grundeigenthums in der Umgebung der Festungen. Diese Eintheilung ist auch von der Gesetzgebung des deutschen Reiches bei der Regelung dieser Materie zu Grunde gelegt worden.

1. Die Friedensleistungen sind geregelt durch das Ges. vom 25. Juni 1868 über die Quartierleistung und durch das Ges. vom 13. Febr. 1875 über die sogen. Naturalleistungen. Die Pflicht zur Quartierleistung ist eine Reallast, welcher alle für Einquartierung, Stallung oder als Geschäfts-, Wacht- und Arrestlokale geeignete Baulichkeiten unterworfen sind, soweit dadurch der Inhaber in der Benutzung der für seine Wohnungs-, Wirthschafts- und Gewerbebetriebsbedürfnisse unentbehrlichen Räumlichkeiten nicht behindert wird. Als Accessorium der Quartierleistung kann die Verabreichung von Naturalverpflegung an die Truppen gefordert worden. Die übrigen Friedensleistungen bestehen in der Lieferung von Fourage, Vorspann- und Schiffsfahrzeugen, in den Transportleistungen der Eisenbahnen zu einem ermäßigten Tarife und in der Verpflichtung der Grundbesitzer, die Benutzung der Grundstücke zu Uebungen der Truppen zu dulden [1]).

2. Die Kriegsleistungen sind durch das Ges. vom 13. Juni 1873 (R.G.Bl. S. 129) geregelt worden; sie können nur verlangt werden von dem Tage ab, an welchem die bewaffnete Macht ganz oder zum Theil mobil gemacht wird, bis zu dem Zeitpunkt, mit welchem der Friedenszustand wieder eintritt. Die Erfüllung liegt ob theils den Gemeinden, nämlich die Quartierleistung, Naturalverpflegung, Fourageliefernng, Vorspann, Stellung von Arbeitskräften und Materialien, und Ueberlassung von Grundstücken, theils besonders gebildeten Lieferungsverbänden, nämlich Lieferung von lebendem Vieh, Brodmaterial, Hafer, Heu und Stroh zur Füllung der Kriegsmagazine (sogen. Landlieferungen), theils den Eisenbahnverwaltungen, nämlich Transportleistungen, Lieferung von Eisenbahnmaterial und Gestellung von Personal; theils endlich den Besitzern von Schiffen, Fahrzeugen und Pferden [2]).

3. Die Beschränkungen des Grundeigenthums in der Umgebung der Festungen sind normirt durch das R.G. v. 21. Dez. 1871 (R.G.Bl. S. 459). Ihnen unterliegen die Grundstücke innerhalb eines um die Festungswerke gezogenen Gürtels, dessen äußere Umgränzungslinie von der Festungs-Enceinte bei normaler Absteckung 2250 Meter entfernt ist. Dieser Bezirk zerfällt der Regel nach in drei Rayons, welche für das Maß, nach welchem die Eigenthumsbeschränkungen abgestuft sind, bestimmend sind. Die Eigenthumsbeschränkungen sind durchweg Verbote, Veränderungen der Terrainoberfläche vorzunehmen; wenn jedoch die Armirung permanenter Befestigungen angeordnet wird, treten auch Verpflichtungen zu positiven Handlungen hinzu, nämlich zur Niederlegung der vorhandenen baulichen oder sonstigen Anlagen, zur Wegschaffung von Materialienvorräthen, und zur Beseitigung von Pflanzungen [3]). Für die Gebiete der Reichskriegshäfen sind entsprechende Anordnungen in dem R.G. v. 19. Juni 1883 (R.G.Bl. S. 105) ergangen.

1) Ueber die Voraussetzungen, die Art der Geltendmachung und die Entschädigungen für die einzelnen Arten von Friedensleistungen siehe die näheren Angaben im Staatsr. d. D. R. III 1, S. 318 ff.

2) Vgl. die ausführliche Darstellung im Staatsr. d. D. R. III 1, S. 342 ff. Hinzuzufügen ist die V. v. 18. April 1882 über die Form der Marschrouten für Kriegsverhältnisse (R.G.Bl. 1882 S. 47 ff.).

3) Vgl. das Nähere im Staatsr. d. D. R. III 1, S. 372 ff.

§. 17. **Das Gerichtswesen** [1]). I. **Die Gerichtsbarkeit.** 1. Der Ausdruck „gerichtsbar" besagt, daß eine Angelegenheit zur Zuständigkeit der Gerichte gehört, daß sie geeignet ist, vor Gericht gebracht und daselbst verhandelt und erledigt zu werden; Gerichtsbarkeit im objektiven Sinne ist die Gesammtheit dieser Angelegenheiten; Gerichtsbarkeit im subjektiven Sinne ist die Befugniß, diese Angelegenheiten in rechtswirksamer Weise zu erledigen, resp. die zu ihrer Erledigung bestimmten Gerichte einzusetzen und die Art und Weise der Erledigung zu regeln. Da unter der Bezeichnung „Gericht" sehr zahlreiche und verschiedenartige Behörden verstanden werden und die Abgränzung der Geschäfte, welche den als Gerichten bezeichneten Behörden zugewiesen sind, eine wechselvolle und willkürliche ist, so läßt sich eine materielle, juristisch verwendbare Definition im allgemeinen nicht geben, sondern man kann nur mit Rücksicht auf ein bestimmtes positives Recht und eine bestimmte positive Behördenorganisation diejenigen Angelegenheiten aufzählen, welche „gerichtsbar" sind. Die Gerichtsbarkeit bildet den Gegensatz zu den durch die Verwaltungsbehörden zu führenden Geschäften; aber dieser Gegensatz fällt nicht zusammen mit dem Gegensatz der Verwaltung und Rechtsprechung; denn die Gerichtsbarkeit umfaßt auch Verwaltungsgeschäfte, soweit dieselben nämlich den „Gerichten" obliegen, und es kann andererseits den „Gerichten" die Erledigung gewisser Rechtsstreitigkeiten entzogen und Verwaltungsbehörden übertragen sein.

Nach den verschiedenen Kategorien von Gerichten oder nach den verschiedenen Kategorien der den Gerichten übertragenen Geschäfte lassen sich zahllose Eintheilungen der Gerichtsbarkeit aufstellen. Für das Reichsstaatsrecht aber ist eine Eintheilung von hervorragender Wichtigkeit, wonach das Gesammtgebiet der Gerichtsbarkeit in zwei große Theile zerfällt, von denen der eine durch die „ordentliche streitige" Gerichtsbarkeit, der andere von allen übrigen zur Gerichtsbarkeit gehörenden Bethätigungen der Staatsgewalt gebildet wird. Die eingreifende staatsrechtliche Bedeutung dieser Unterscheidung besteht darin, daß die Ausübung der ordentlichen streitigen Gerichtsbarkeit durch Reichsgesetze geregelt, die der übrigen Gerichtsbarkeit zur Zeit noch der Autonomie der Einzelstaaten überlassen ist, daß sonach das Verhältniß der Einzelstaaten zum Reich auf diesen beiden Gebieten ein wesentlich verschiedenes ist.

Das Gerichtsverf.-Ges. hat im Art. 12 diejenigen Gerichte aufgezählt, durch welche die ordentliche streitige Gerichtsbarkeit ausgeübt wird und hat im Art. 13 die Zuständigkeit dieser Gerichte dadurch normirt, daß es ihnen alle bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten und Strafsachen zuweist, welche ihnen nicht entzogen sind, sei es durch gänzliche Versagung des Rechtsweges, sei es durch Errichtung besonderer Gerichte. Hienach läßt sich aus der Reichsgesetzgebung die formale Definition gewinnen: „die ordentliche streitige Gerichtsbarkeit umfaßt diejenigen bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten und Strafsachen, welche vor die im Art. 12 des Gerichtsverfassungsgesetzes aufgezählten (sogen. „ordentlichen") Gerichte gehören. Im Art. 2 des Einführungsges. zum Gerichtsverf.-Ges. und im §. 3 der Einf.-Ges. zur Civilprozeßordnung und zur Strafprozeßordnung ist bestimmt, daß diese Gesetze nur auf die ordentliche streitige Gerichtsbarkeit und deren Ausübung, d. h. auf diejenigen bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten und Strafsachen, welche vor die ordentlichen Gerichte gehören, Anwendung finden.

Der Begriff der „bürgerlichen" Rechtsstreitigkeit wird in der Reichsgesetzgebung nirgends definirt; den Gegensatz zu ihr bildet die Streitigkeit des öffentlichen Rechts. Die Abgränzung des Privatrechts von dem öffentlichen Rechte ist die Grundlage für den

1) Mit dem 1. Oktober 1879 sind im ganzen Umfang des Reichsgebiets in Kraft getreten: Das Gerichtsverfassungsgesetz nebst Einführungsgesetz v. 27. Januar 1877 (R.G.Bl. S. 41 ff.), die Civilprozeßordnung nebst Einf.Ges. v. 30. Januar 1877 (R.G.Bl. S. 83 ff.), die Strafprozeßordnung nebst Einf.Ges. v. 1. Februar 1877 (R.G.Bl. S. 253 ff.), die Konkursordnung nebst Einf.Ges. v. 10. Febr. 1877 (R.G.Bl. S. 351 ff.), das Ges. über die Konsulargerichtsbarkeit v. 10. Juli 1879 (R.G.Bl. S. 197).

Gegensatz der bürgerlichen und der nicht bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten. Diese Abgränzung ist nicht a priori zu finden, sondern sie ist bedingt von dem in dem positiven Recht festgestellten Umfange und der Art der Geltendmachung der staatlichen Hoheitsrechte auf den verschiedenen Zweigen der staatlichen Thätigkeit. Für einen Theil dieser Thätigkeit hat das Reich durch seine Gesetze die Grenzen bezeichnet, bis zu denen sich das öffentliche Recht erstreckt; insoweit dient die Gesammtheit der Reichsgesetzgebung negativ zur Feststellung des Begriffes der bürgerlichen Rechtssache; das Reich hat andererseits auch positiv durch eine sehr umfangreiche Privatgesetzgebung einen Kreis von Rechtsverhältnissen fixirt, welche „bürgerlich" sind. Im übrigen aber ist es den Einzelstaaten und ihrer Gesetzgebung überlassen, diejenigen Rechtsverhältnisse, welche als öffentliche zu erachten und deshalb der Rechtssphäre der Individuen entrückt sind, zu bestimmen. Der Begriff der Strafsachen, der dem Begriff der öffentlichen Rechtsstreitigkeit untergeordnet ist, beruht auf dem Gegensatz des Strafrechts gegenüber der Administrativ- und Disziplinarzwangsgewalt und den zur Durchführung derselben gegebenen Mitteln. Eine Rechtssache, bei welcher nicht die Anwendung eines Strafgesetzes in Frage steht und das Endziel des Verfahrens bildet, ist keine „Strafsache". Hier ist die Grenze verhältnißmäßig sicherer, wie bei den bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten. Zum großen Theil ist sie auch hier vom Reiche durch die Strafgesetzbücher und die einzelnen Strafgesetze, sowie durch einzelne Verwaltungsgesetze gezogen; zum andern Theil ist sie durch die Landesstrafgesetzgebung bestimmt.

Wenngleich nun im allgemeinen davon auszugehen ist, daß die bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten und Strafsachen zur Entscheidung der Gerichte gestellt werden, so können doch gewisse Streitsachen, welche sich nach der Natur des zu Grunde liegenden Rechtsverhältnisses als bürgerliche Rechtsstreitigkeiten oder als Strafsachen charakterisiren, dennoch der Entscheidung durch die Gerichte entzogen und Verwaltungsbehörden oder Verwaltungsgerichten überwiesen sein, weil sich an die Art der Behandlung und Erledigung dieser Angelegenheiten ein besonderes verwaltungsrechtliches oder politisches Interesse knüpft. Welche Angelegenheiten dies sind, ist nicht durch ein einfaches und gemeingiltiges Prinzip bestimmt; es beantwortet sich vielmehr diese Frage in jedem Einzelstaat nach dem Gesammtinhalt seines Rechts. Das Reich hat für eine nicht unerhebliche Anzahl von Fällen die gesetzliche Anordnung getroffen, daß für sie der Rechtsweg nicht ausgeschlossen werden darf, und ebenso für andere Fälle die Zuständigkeit von Verwaltungsbehörden oder des Bundesraths anerkannt; im allgemeinen aber hat das Reich es den Einzelstaaten überlassen, die Zulässigkeit des Rechtsweges anzuerkennen oder zu versagen und damit die Linie zu ziehen, welche die ordentliche streitige Gerichtsbarkeit von anderen staatlichen Funktionen, insbesondere von der Verwaltung, abgrenzt.

Insoweit aber der Einzelstaat den Rechtsweg gestattet, ist er dann nicht mehr befugt, die Verhandlung und Entscheidung den ordentlichen Gerichten zu entziehen und besonderen Gerichten zu übertragen. Hierzu ist nach dem Gerichtsverf.-Ges. das Reich allein berechtigt und es kann diese Befugniß in zweifacher Weise ausüben, theils indem es selbst besondere Gerichte bestellt und diesen gewisse Rechtssachen zuweist, theils indem es für gewisse Rechtssachen besondere Gerichte zuläßt und es den Einzelstaaten freistellt, ob sie von der Erlaubniß zur Errichtung derselben Gebrauch machen wollen. Das Reich hat beides gethan. Es hat besondere Gerichte bestellt, nämlich die Konsulargerichte und die Militärgerichte, wozu noch im Falle der Verhängung des Belagerungszustandes die Kriegsgerichte und Standrechte hinzukommen können; es hat ferner besondere Gerichte zugelassen, nämlich die auf Staatsverträgen beruhenden Rheinschifffahrts- und Elbzollgerichte, agrarische Gerichte, Gemeindegerichte und Gewerbegerichte [1]). Die reichsgesetzliche Bestel-

1) Gerichtsverf.Ges. § 14.

lung besonderer Gerichte bedeutet die Schaffung eines singulären oder speziellen Gerichtsverfassungs- und Prozeßrechtes für gewisse Kategorien von Rechtsstreitigkeiten; die reichsgesetzliche Zulassung besonderer Gerichte bedeutet eine Erweiterung der Autonomie der Einzelstaaten, indem dieselben die Ermächtigung erhalten, für gewisse Kategorien von Rechtsstreitigkeiten an die Stelle des Gerichtsverfassungsgesetzes und der Reichsprozeßordnungen andere Rechtsvorschriften zu erlassen.

Aus den vorstehenden Erörterungen ergibt sich, inwieweit die Einzelstaaten befugt sind, im Wege der Landesgesetzgebung die Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte und damit zugleich den Umfang der ordentlichen streitigen Gerichtsbarkeit zu bestimmen. Gänzlich ausgeschlossen ist aber ein Eingriff in die gesetzlich normirte Zuständigkeit der Gerichte für einen oder mehrere einzelne Fälle, sowohl im Wege der Gesetzgebung als auch im Wege der Verwaltung. „Ausnahmegerichte sind unstatthaft. Niemand darf seinem gesetzlichen Richter entzogen werden" [1]). Zur Sicherung dieses Verbotes hat das Reich den Grundsatz sanktionirt, daß die Gerichte über die Zulässigkeit des Rechtsweges entscheiden [2]). Indessen sind die Einzelstaaten ermächtigt worden, unter Beobachtung gewisser Normativvorschriften besondere Behörden einzusetzen, um Streitigkeiten zwischen den Gerichten und den Verwaltungsbehörden oder Verwaltungsgerichten über die Zulässigkeit des Rechtsweges, sogen. Kompetenzkonflikte, zu entscheiden [3]). Ferner sind die landesgesetzlichen Vorschriften unberührt geblieben, durch welche die strafrechtliche oder civilrechtliche Verfolgung öffentlicher Beamten wegen der in Ausübung oder in Veranlassung der Ausübung ihres Amtes vorgenommenen Handlungen an die Vorentscheidung einer besonderen Behörde gebunden ist [4]); um jedoch eine Bürgschaft zu geben, daß die Vorentscheidung nicht nach Willkür gefällt und zur Versagung des Rechtsweges mißbraucht werde, hat das Reichsges. die Vorschrift ertheilt, daß in den Bundesstaaten, in welchen ein oberster Verwaltungsgerichtshof besteht, die Vorentscheidung diesem, in den anderen Bundesstaaten dem Reichsgericht zusteht.

2. Von besonderer staatsrechtlicher Wichtigkeit ist die Frage, in welcher Weise die Staatsgewalt in der streitigen Gerichtsbarkeit sich geltend macht. Hier ist nun zunächst festzuhalten, daß die Entscheidung eines Rechtsstreites nicht wesentlich ist, da einerseits die streitige Gerichtsbarkeit des Staates in zahlreichen Fällen ausgeübt wird, in denen es an einem Streit völlig gebricht, indem der Beklagte den Anspruch des Klägers anerkennt oder die ihm zur Last gelegte strafbare Handlung zugesteht, und andererseits die Entscheidung eines Rechtsstreites durch Urtheil auch ohne alle Mitwirkung staatlicher Behörden und ohne Inanspruchnahme staatlicher Hoheitsrechte, insbesondere durch Schiedsspruch oder durch Erkenntniß auswärtiger Gerichte, erfolgen kann.

Was insbesondere die bürgerlichen Rechtsverhältnisse anbelangt, so erkennt der Staat die Freiheit der Individuen innerhalb der von der Rechtsordnung gezogenen Schranken an. Insoweit diese Schranken freien Spielraum lassen, hat der Staat kein Interesse daran, wie die privatrechtlichen Verhältnisse der Einzelnen gestaltet werden; er sichert den Individuen gerade dadurch einen gewissen Kreis persönlicher Freiheit, daß er ihre privatrechtlichen Beziehungen nicht inhaltlich fixirt. Er hat daher auch nicht die Aufgabe darüber zu wachen, daß die in Folge dieser Freiheit begründeten Ansprüche im Einklang mit den objektiven Rechtsregeln realisirt werden. Das bürgerliche Unrecht als solches ruft nicht die Repression des Staates hervor; er ist nicht der Wächter und Beschützer der Privatrechte um ihrer selbst willen; er statuirt vielmehr ebenso wie in der

1) Gerichtsverf.Ges. § 16.
2) Ebenda § 17 Abs. 1.
3) Ebendas. § 17 Abs. 2. Vgl. Reichsstaatsrecht III 2, S. 34 fg.
4) Einführungs-Ges. z. Gerichtsverf.Ges. § 11 Abs. 2.

Begründung, so auch in der Geltendmachung der Rechtsansprüche das Dispositionsrecht der Parteien. Der Staat hat daher kein unmittelbares Interesse, die Privatrechtsverhältnisse der ihm unterworfenen Individuen „festzustellen"; seine Aufgabe besteht vielmehr nur darin, den letzteren *Rechtsschutz* zu gewähren d. h. den Landfrieden aufrecht zu erhalten und die Selbsthilfe auszuschließen und dafür den Einzelnen mittelst der Staatsgewalt zu seinem Rechte zu verhelfen. Die Erfüllung dieser Aufgabe erkennt der Staat als seine Pflicht an und hieraus ergibt sich, daß der Einzelne ein Recht hat, die Gewährung des Rechtsschutzes vom Staat zu verlangen, so oft er derselben benöthigt ist. Die Klage ist demnach die Bitte um Gewährung dieser staatlichen Hilfe; das Urtheil ist die Entscheidung über Gewährung oder Versagung dieser Bitte. Wird der dieser Bitte zu Grunde liegende Anspruch des Klägers gegen den Verklagten von diesem bestritten, so ist zunächst festzustellen, ob der Kläger den von ihm behaupteten Rechtsanspruch darzuthun vermocht hat. Diese Feststellung ist aber niemals das eigentliche Endziel des Prozesses sie ist nur *präparatorisch* für die Hauptentscheidung, ob dem Kläger zur Durchführung seines Anspruchs die Macht des Staates zu leihen sei oder nicht. Die Gerichte sind Verwalter der staatlichen *Herrschermacht* und ihre Urtheile sind keine von Staatswegen ertheilten Rechtsgutachten oder Wahrsprüche, sondern Bethätigungen der Staats*gewalt*. Das condemnatorische Urtheil ist nicht blos Feststellung des concreten Rechts, sondern zugleich *Befehl* an den Verklagten, den Rechtsanspruch zu erfüllen, unter der Drohung, daß im Falle des Zuwiderhandelns auf Verlangen des Klägers die Befolgung dieses Befehls durch die Staatsgewalt und durch die physischen Machtmittel des Staates erzwungen werden würde. Nur in dem letzteren Bestandtheil des Urtheils, in der *Vollstreckbarkeit* des Anspruchs, liegt die spezifisch staatsrechtliche Funktion.

Auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts ist die Bedeutung der Gerichtsbarkeit eine etwas andere; es gilt dies insbesondere von der, uns hier vorzugsweise interessirenden Strafgerichtsbarkeit. Der Staat hat die selbstständige Verpflichtung, gegen den Bruch der Rechtsordnung mittelst seiner Strafgewalt zu reagiren; er stellt nicht seine Macht einem Individuum zum Schutz seiner Rechte zur Verfügung, sondern übt diese Macht im eigenen Interesse, zur Aufrechterhaltung seiner eigenen Rechtsordnung aus. Damit dieselbe aber in jedem einzelnen Falle ohne Willkür und Parteilichkeit sich vollziehe, ist ihre Ausübung an einen gesetzlich bestimmten Weg gewiesen; die Vollstreckung der Strafe soll sich nicht nach Art der Rache unmittelbar an die verbrecherische That schließen, sondern es soll ein Urtheil des Gerichts dazwischen treten, durch welches die Schuld und die Strafe nach Maßgabe der objektiven Rechtsnormen und der Umstände des Falls festgestellt werden. Sowie das Urtheil im Civilproceß das Recht in concreto *feststellt und sanktionirt*, so wird dem Staat und dem Angeklagten durch das strafprozessualische Urtheil das Strafrecht in concreto gefunden. Auch im Strafprozeß ist das Urtheil kein bloßer Wahrspruch über Schuld oder Nichtschuld des Angeklagten, und das condemnatorische Urtheil kein bloßes Gutachten darüber, welche Strafe dem Recht in concreto entsprechend sei, sondern ein *Befehl*, die Strafe zu vollziehen. Auch hier zeigt sich der staatsrechtliche Charakter des Urtheils in seiner *Vollstreckbarkeit*.

Auch in der streitigen Gerichtsbarkeit äußert sich demnach die Staatsgewalt in der ihr eigenthümlichen Form, nämlich als *Befehl* und man kann dem *Gesetzesbefehl* (siehe oben S. 71) nicht blos den *Verwaltungsbefehl* (siehe S. 98), sondern auch den *Urtheilsbefehl* gegenüberstellen. Die beiden letzteren haben das mit einander gemein im Gegensatz zum Gesetzesbefehl, daß sie nicht wie dieser eine abstracte Norm aufstellen, sondern einen concreten Fall betreffen; sie unterscheiden sich aber von einander dadurch, daß bei den Verwaltungsbefehlen der Staat ein sachliches Interesse an ihrem Inhalt hat und daß deshalb der letztere sich mit Rücksicht auf die zu erreichenden Zwecke

bestimmt, bei den Urtheilsbefehlen dagegen der Staat nur daran ein Interesse nimmt, daß dasjenige geschieht, was das objective Recht im concreten Falle gebietet, und daß er deßhalb durch ein geeignetes Verfahren und einen Wahrspruch des Gerichts zunächst das concrete Recht finden läßt [1]). Hieran darf man sich nicht durch die thatsächliche Erscheinung beirren lassen, daß die Urtheile ihrem Wortlaute nach gewöhnlich keinen Befehl enthalten. Sowie bei der Gesetzgebung der thatsächliche Schwerpunkt in der Feststellung des Gesetzentwurfs (Findung der Rechtsregel) liegt, die Sanktion dagegen sich fast der Wahrnehmung entzieht, so ist auch bei der Erledigung von Rechtsstreitigkeiten die Feststellung des concreten Rechts allein von praktischer Wichtigkeit; daß der urtheilsmäßig anerkannte Rechtsanspruch unter den Schutz des Staates genommen und nöthigenfalls mit den staatlichen Machtmitteln durchgeführt wird, versteht sich von selbst und braucht nicht besonders erklärt zu werden.

3. Hinsichtlich der Frage, welche Personen der ordentlichen streitigen Gerichtsbarkeit unterworfen sind, muß man zwischen dem prozessualischen und dem staatsrechtlichen Gesichtspunkt unterscheiden. In der ersteren Beziehung handelt es sich um den sogen. Gerichtsstand, d. h. um die Zuständigkeit eines oder mehrerer bestimmter Gerichte in einer concreten Prozeßsache; in der letzteren Beziehung ist die Frage identisch mit der, welche Personen der Staatsgewalt unterworfen sind; jedoch ist die Möglichkeit gegeben, daß der Staat gewisse ihm unterworfene Personen von seiner Gerichtsbarkeit eximirt. Den Einzelstaaten ist diese Befugniß hinsichtlich der ordentlichen streitigen Gerichtsbarkeit entzogen; sie dürfen keine Exemtionen ertheilen. Durch Reichsgesetz sind von der Gerichtsbarkeit befreit, aus völkerrechtlichen Gründen die Chefs und Mitglieder der beim Deutschen Reich oder einem Bundesstaat beglaubigten auswärtigen Missionen und, sofern dies in Verträgen des Deutschen Reiches mit andern Mächten vereinbart worden ist, die im Deutschen Reich angestellten Konsuln [2]); aus staatsrechtlichen Gründen die Landesherren und die Mitglieder der landesherrlichen Familien, jedoch mit Ausnahme der vermögensrechtlichen Verhältnisse [3]). Auch ist das landesgesetzlich den Standesherren gewährte Recht „auf Austräge" d. h. auf Pairsgerichte in Kriminalsachen erhalten geblieben [4]).

4. So wenig die Einzelstaaten befugt sind, Befreiungen von der ordentlichen streitigen Gerichtsbarkeit zu gewähren, ebensowenig ist es ihnen gestattet, die letztere oder deren Ausübung zu verleihen oder unter irgend einem Rechtstitel zu übertragen. Die Gerichte sind Staatsgerichte [5]). Hierdurch sind alle in Deutschland noch vorhanden gewesenen Reste einer patrimonialen, kommunalen oder kirchlichen Gerichtsbarkeit definitiv und vollständig beseitigt und auch für die Zukunft ist es den Staaten untersagt, Rechte dieser Art zu ertheilen. Dagegen ist es den Deutschen Staaten unbenommen, unter einander Verträge zu schließen, durch welche ein Staat die Gerichtsbarkeit ganz oder zum

---

1) Von diesem Prinzip aus ist auch die Grenze der Verwaltungsgerichtsbarkeit gegen die Zuständigkeit der gewöhnlichen Verwaltungsbehörden zu bestimmen. Ueberall wo der Staat ein größeres Interesse daran hat, daß das Recht verwirklicht wird, daß die abstrakten Rechtsregeln gleichmäßig und unbeeinflußt von anderen Interessen zur Anwendung gebracht werden, als daß ein bestimmter materieller Effect erreicht, eine Maßregel durchgeführt wird, läßt er im Streitfall eine Urtheilsfindung zu; der staatliche Befehl ist demnach in allen Fällen jeglicher Art von Gerichtsbarkeit auf den gleichen und stereotypen Inhalt zu reduciren: es soll dasjenige geschehen, was in concreto als dem Recht entsprechend durch Urtheil festgestellt worden ist.

2) Gerichtsverf.V. § 18—21. Die nicht preußischen Mitglieder des Bundesrathes sind gemäß Art. 10 der R.V. von der preußischen Gerichtsbarkeit in gleichem Umfange wie Geschäftsträger auswärtiger Staaten befreit. Ihr allgem. Gerichtsstand bestimmt sich nach § 16 der Civilproz.Ord. und § 11 der Strafproz.O. Vgl. oben S. 42.

3) Siehe das Nähere in meinem Staatsr. d. D. Reichs III 2, S. 40 fg.

4) Einf.Ges. zum Ger.Verf.Ges. § 7. Ueber Sinn und Tragweite dieser Stelle vgl. mein Staatsr. d. D. R. III 2, S. 42 ff.

5) Ger.Ver.Ges. § 15.

Theil einem andern Bundesstaat (oder auch dem Reich) zur Ausübung überträgt oder durch welche zwei oder mehrere Staaten zur gemeinschaftlichen Ausübung der Gerichtsbarkeit sich vereinigen [1]).

5. Die Gerichtsbarkeit des Reiches. a) Die ordentliche streitige Gerichtsbarkeit des Reiches ist identisch mit der Zuständigkeit des Reichsgerichts in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten und Strafsachen, da unter den im § 12 des G.V.G. aufgeführten „ordentlichen" Gerichten sich das Reichsgericht befindet. Die Zuständigkeit des Reichsgerichts erstreckt sich in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten auf die Entscheidung über die Rechtsmittel der Beschwerde und der Berufung gegen die Entscheidungen der Reichskonsuln und Reichskonsulargerichte [2]), und über die Rechtsmittel der Beschwerde und Revision gegen die Entscheidungen und Endurtheile der Oberlandesgerichte der einzelnen Bundesstaaten [3]). Abgesehen von den Voraussetzungen rein prozessualischer Natur ist das Rechtsmittel der Revision in der Art beschränkt, daß es nur auf die Behauptung gestützt werden kann: „Daß die Entscheidung auf der Verletzung eines Reichsgesetzes oder eines Gesetzes, dessen Geltungsbereich sich über den Bezirk des Berufungsgerichts hinaus erstreckt, beruhe [4])". Mit Zustimmung des Bundesraths kann aber durch Kaiserl. Verordnung bestimmt werden, sowohl daß die Verletzung von Gesetzen, obgleich deren Geltungsbereich sich über den Bezirk des Berufungsgerichts hinaus erstreckt, die Revision nicht begründe, als auch, daß die Verletzung von Gesetzen, obgleich deren Geltungsbereich sich nicht über den Bezirk des Berufungsgerichts hinaus erstreckt, die Revision begründe [5]). Auch in denjenigen bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten, für welche besondere Gerichte zugelassen sind, kann die Gerichtsbarkeit letzter Instanz auf Antrag des betreffenden Bundesstaates mit Zustimmung des Bundesrathes durch Kaiserl. Verordnung dem Reichsgericht übertragen werden [6]). Endlich ist den Einzelstaaten die Möglichkeit gewährt worden, die Entscheidung derjenigen am 1. Oktober 1879 anhängig gewesenen Civilprozesse, welche nach den bisherigen Prozeßgesetzen von dem obersten Landesgericht zu erledigen gewesen wären, dem Reichsgerichte zuzuweisen. Es geschah dies auf Antrag des Bundesstaates durch eine mit Zustimmung des Bundesrathes erlassene Verordnung; zur Erledigung dieser Prozesse konnten vorübergehend beim Reichsgerichte Hilfssenate eingerichtet werden [7]). In Strafsachen ist das Reichsgericht zuständig in erster und letzter Instanz für die Untersuchung und Entscheidung in den Fällen des Hochverraths und des Landesverrathes, insofern diese Verbrechen gegen den Kaiser oder das Reich gerichtet sind [8]). In zweiter und letzter Instanz entscheidet das Reichsgericht über

---

1) Die gegenwärtig in Geltung stehenden Gerichtskonventionen sind aufgeführt im Staatsr. d. D. R. III 2, S. 45 fg.

2) Konsulargerichtsbark.Ges. § 18 Abs. 3.

3) Gerichtsverf.Ges. § 135. Ueber die Beschränkung dieser Zuständigkeit in Bezug auf Bayern siehe unten S. 181.

4) Civilproz.O. § 511.

5) Einf.Ges. z. Civilpr.O. Art. 6. Auf Grund dieser Ermächtigung ist die V. v. 28. Sept. 1879 (R.G.Bl. S. 299) ergangen. Vgl. das Nähere im Reichsstaatsr. III 2, S. 57 fg.

6) Einf.Ges. zum Gerichtsverf.Ges. § 3 Abs. 2. Von dieser Befugniß haben Preußen, Anhalt, Weimar, Meiningen, beide Schwarzburg, Waldeck und Schaumburg-Lippe Gebrauch gemacht hinsichtlich der in erster Instanz zur Zuständigkeit der Generalkommissionen gehörenden Rechtsstreitigkeiten; ferner Preußen, Hessen und Waldeck hinsichtlich der bürgerl. Rechtsstreitigkeiten der Landesherren und der Mitglieder des landesherrl. Hauses. Siehe die Verordnungen vom 26. Sept. 1879 im R.G.Bl. 1879 S. 287 ff.

7) Einf.Ges. z. Gerichtsverf.Ges. § 15, 16. V. v. 26. und 27. Sept. 1879 (R.G.Bl. S. 287, 299). Von dieser Befugniß haben Gebrauch gemacht Preußen, Baden, Oldenburg, Anhalt, Schwarzburg-Sondershausen, Waldeck, Hamburg, Bremen, Lübeck.

8) Gerichtsverf.Ges. § 136 Ziff 1. Hiedurch ist Art. 75 der R.V. aufgehoben worden. Das Begnadigungsrecht steht in denjenigen Angelegenheiten, in denen das Reichsgericht in erster Instanz erkannt hat, dem Kaiser zu. Strafproz.O. 484, 485.

die Rechtsmittel der Berufung und Beschwerde gegen die Urtheile und Entscheidungen der Konsulargerichte [1]), ferner über das Rechtsmittel der Revision gegen Urtheile der Schwurgerichte [2]), endlich über das Rechtsmittel der Revision gegen erstinstanzliche Urtheile der Strafkammern und Landgerichte, sofern das Rechtsmittel nicht ausschließlich auf Verletzung einer in den Landesgesetzen enthaltenen Rechtsnorm gestützt wird [3]). In dritter Instanz ist das Reichsgericht in Strafsachen regelmäßig nicht zuständig. Jedoch kann an Stelle der Oberlandesgerichte das Reichsgericht in Strafsachen wegen Zuwiderhandlungen gegen die Vorschriften über die Erhebung öffentlicher in die Reichskasse fließender Abgaben und Gefälle zuständig werden, sofern die Entscheidung des Reichsgerichts von der Staatsanwaltschaft bei der Einsendung der Akten an das Revisionsgericht beantragt wird [4]).

b) Die besondere streitige Gerichtsbarkeit. Besondere Reichsgerichte zur Entscheidung von Rechtsstreitigkeiten sind die Marine-Strafgerichte und die Konsulargerichte in denjenigen Ländern, in welchen ihre Ausübung durch Herkommen oder durch Staatsvertrag gestattet ist. Dieselbe ist beschränkt auf die in den Konsulargerichtsbezirken wohnenden oder sich aufhaltenden Reichsangehörigen und Schutzgenossen und erstreckt sich in sachlicher Beziehung auf die bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten, welche nach dem Gerichtsverf.Ges. und der Konkursordn. den Amtsgerichten und Landgerichten zugewiesen sind, und auf alle Strafsachen, welche zur Kompetenz der Schöffengerichte und Strafkammern gehören [5]). Ist die strafbare Handlung ein zur Zuständigkeit des Reichsgerichts oder der Schwurgerichte gehöriges Verbrechen, so hat der Konsul die zur Strafverfolgung erforderlichen Sicherheitsmaßregeln zu treffen, sowie die Untersuchungshandlungen, in Ansehung deren Gefahr im Verzug obwaltet, vorzunehmen [6]).

Ferner ist in andern Angelegenheiten als in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten und Strafsachen dem Reichsgericht eine Zuständigkeit zugewiesen in Patentsachen [7]), in gewissen Disciplinarsachen [8]), sowie bei Verfassungsstreitigkeiten zwischen dem Hamburger Senat und der Bürgerschaft [9]).

6. Die Gerichtsbarkeit der Einzelstaaten. a) Die ordentliche streitige Gerichtsbarkeit steht den Einzelstaaten insoweit zu, als sie nicht nach den vorstehenden Ausführungen dem Reiche übertragen ist. Sie üben diese Gerichtsbarkeit zwar kraft eigenen Rechtes und im eigenen Namen aus, aber nicht isolirt, sondern als Glieder einer höheren Einheit, und sie sind bei dieser Ausübung nicht souverain, sondern durch die vom Reiche ihnen ertheilten Vorschriften gebunden. Es zeigt sich dies zunächst an der staatsrechtlichen Rechtskraft d. h. Vollstreckbarkeit der Urtheile der Gerichte. Dieselbe erstreckt sich auf das ganze Bundesgebiet; das Gleiche gilt hinsichtlich der Wirkungen der bei einem Gerichte eingetretenen Rechtshängigkeit, sowie in Bezug auf die verpflichtende Kraft der zur Erledigung der Prozesse erforderlichen richterlichen Gebote oder Verbote an Personen, die sich im Bundesgebiete befinden. Mithin übt jeder einzelne Staat eine Gerichtsbarkeit über das ganze Bundesgebiet aus; aber er ist hierbei an die Vorschriften der Reichsgesetze über die Zuständigkeit und das Verfahren gebunden. Sodann erleidet die Gerichtsbarkeit der Einzelstaaten eine wesentliche Beschränkung durch

1) Ges. über die Konsulargerichtsbark. § 36. Auch in diesen Sachen steht dem Kaiser das Begnadigungsrecht zu, ebenda § 42.
2) Gerichtsverf.Ges. § 136 Ziff. 2.
3) Ebenda. in Verbindung mit § 123 Ziff. 3.
4) Gerichtsverf.Ges. § 136 Abs. 2.
5) Konsulargerichtsb.Ges. § 12 Abs. 1.
6) Ebenda § 31.
7) Patentges. § 32. R.G. v. 16. Juni 1879 § 1 (R.G.Bl. S. 157). Siehe oben S. 142.
8) R.G. v. 16. Juni 1879 § 1. Rechtsanw.Ordn. § 90.
9) R.G. v. 14. März 1881 (R.G.Bl. S. 37).

die Zuständigkeit des Reichsgerichts zur Entscheidung der Streitigkeiten in letzter Instanz; es fehlt ihr die selbstständige Spitze und Vollkommenheit. Jedoch gestattet das Einf.Ges. zum Gerichtsverf.Ges. § 8 Abs. 1 einem Bundesstaat, in welchem *mehrere* Oberlandesgerichte errichtet werden, durch seine Gesetzgebung die Verhandlung und Entscheidung der zur Zuständigkeit des Reichsgerichts gehörenden Revisionen und Beschwerden in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten einem obersten Landesgericht zuzuweisen. Ausgenommen sind jedoch diejenigen bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten, welche zur Zuständigkeit des Reichsoberhandelsgerichts gehört haben[1]) oder welche durch besondere Reichsgesetze dem Reichsgericht zugewiesen werden[2]). Der einzige deutsche Staat, welcher von dieser Befugniß Gebrauch gemacht hat, ist *Bayern*, woselbst durch Landesgesetz vom 23. Febr. 1879 Art. 42 ff. ein oberstes Landesgericht in München errichtet worden ist. Endlich sind die Einzelstaaten verpflichtet, die ordentl. streit. Gerichtsbarkeit nach den in den Reichsgesetzen gegebenen Vorschriften zu handhaben. Die Ueberwachung der Einzelstaaten, daß sie dieser Verpflichtung nachkommen, liegt dem Kaiser ob (Siehe oben S. 23), der dieselbe vermittelst des dem Reichskanzler unterstellten *Reichsjustizamtes* bewirkt[3]).

b) *Die reichsgesetzlich nichtnormirte Gerichtsbarkeit* der Einzelstaaten bietet für das Reichsstaatsrecht keinen Anlaß zu speziellen Erörterungen; sie ist der Autonomie und *freien* Verwaltung der Einzelstaaten überlassen. Es steht den letzteren auch frei, zur Ausübung dieser Gerichtsbarkeit die *ordentlichen* Gerichte zu verwenden; jedoch ist ihnen reichsgesetzlich verboten, denselben andere Geschäfte der *Verwaltung* als diejenigen der Justizverwaltung zu übertragen[4]).

7. *Die Verpflichtung zur Rechtshülfe.* Der Grundsatz, daß die Gerichte des Bundesgebietes sich in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten und in Strafsachen gegenseitig Rechtshülfe zu leisten haben, ohne daß es einen Unterschied macht, ob das ersuchende und das ersuchte Gericht demselben Bundesstaate, oder ob sie verschiedenen Bundesstaaten angehören, ist bereits in dem Ges. des Nordd. Bundes vom 21. Juni 1869 anerkannt worden, dessen Geltung zunächst durch Staatsvertrag auf Baden[5]) und Südhessen[6]), sodann bei der Reichsgründung verfassungsmäßig auf das ganze Reichsgebiet ausgedehnt worden ist. Die Bestimmungen dieses Gesetzes sind aber mit der Einführung einer gleichmäßigen Gerichtsverfassung und einer gemeinrechtlichen Prozeßordnung zum Theil überflüssig zum Theil unanwendbar geworden, und soweit sie noch praktische Bedeutung behalten haben, sind sie in die Reichsjustizgesetze, insbesondere in das Gerichtsverfassungsgesetz übergegangen. Das Ges. v. 21. Juni 1869 regelt aber die gegenseitige Rechtshülfe in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten und in Strafsachen ohne Unterscheidung und Einschränkung, während das Gerichtsverfassungsgesetz und die Prozeßordnungen nur für die *ordentliche* streitige Gerichtsbarkeit Geltung haben. Demgemäß sind hinsichtlich der Rechtshülfe-Leistung drei Kategorien von gerichtlichen Angelegenheiten zu unterscheiden:

a) In Betreff der zur ordentlichen streitigen Gerichtsbarkeit gehörenden Rechtssachen kommen die Vorschriften des Gerichtsverfassungsgesetzes und der Prozeßordnungen zur Anwendung.

b) In Betreff derjenigen bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten und Strafsachen, welche zur Zuständigkeit der besonderen Gerichte gehören, sind die Vorschriften des Rechtshülfe-Gesetzes v. 21. Juni 1869 in Geltung geblieben.

c) Für alle übrigen Rechtssachen, insbesondere für die Gerichtsbarkeit der Verwal-

1) Ges. v. 12. Juni 1869 (B.G.Bl. S. 201).
2) Einf.Ges. z. Gerichtsverf.Ges. § 8 Abs. 2.
3) Vgl. Staatsr. d. D. R. III 2, S. 52.
4) Einf.Ges. zum Gerichtsverf.Ges. Art. 4.
5) Vertrag v. 14 Januar 1870 (B.G.Bl. S. 67).
6) Vertrag v. 18. März 1870 (B.G.Bl. S. 607, 617).

tungsgerichte, der Disciplinargerichte, für die gesammte freiwillige Gerichtsbarkeit und für die den Gerichten aufgetragenen Geschäfte der Justizverwaltung fehlt es an reichsgesetzlichen Normen und es besteht überhaupt keine reichsgesetzlich sanctionirte Pflicht zur Gewährung gegenseitiger Rechtshülfe; es kommen vielmehr die Partikularrechte und die unter den einzelnen Staaten abgeschlossenen Verträge zur Anwendung.

II. **Die Gerichtsverfassung.** Um die Struktur der Gerichtsverf. richtig würdigen und den Zusammenhang des Ganzen klar übersehen zu können, ist es nothwendig, daß man die Gerichtsordnung von zwei verschiedenen Gesichtspunkten aus betrachtet, die man als den prozessualischen und den organisatorischen oder verwaltungsrechtlichen bezeichnen kann. Von dem prozessualischen Gesichtspunkte aus erscheinen die Gerichte als beschließende und erkennende Behörden und ihr gegenseitiges Verhältniß ergiebt sich aus ihrer Zuständigkeit und ihrer Unter- und Ueberordnung im Instanzenzuge. Vom organisatorischen Gesichtspunkte aus betrachtet, sind die Gerichte administrative Bildungen, Bestandtheile des staatlichen Behördensystems, die zwar zu Zwecken der Rechtspflege geschaffen und dieser Bestimmung gemäß eingerichtet sind, die aber als solche gar keine oder wenigstens regelmäßig keine prozessualen Funktionen ausüben.

1. Die Ordnung der erkennenden Gerichte. Die bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten zerfallen in zwei Klassen, die man in Kürze als kleine und große Rechtssachen bezeichnen kann. Die ersteren sind vermögensrechtl. Ansprüche, deren Gegenstand an Geld oder Geldeswerth die Summe von 300 Mark nicht übersteigt [1]), ferner die in § 23 Ziff. 2 des Gerichtsverf.Ges. aufgeführten Streitigkeiten; endlich die Konkurse. Die zweite Klasse umfaßt alle übrigen civilrechtlichen Ansprüche.

Für die erste Klasse sind zuständig in erster Instanz die Amtsrichter (berufsmäßige Einzelrichter), in zweiter Instanz die Civilkammern der Landgerichte (Collegien von 3 berufsmäßigen Richtern). Die Prozesse der zweiten Klasse werden verhandelt und entschieden in erster Instanz von den Civilkammern der Landgerichte, oder im Falle des § 101 des Ger.Verf.Ges. von den Kammern für Handelssachen, wo solche von der Landesjustizverwaltung gebildet worden sind; in zweiter Instanz von den Civilsenaten der Oberlandesgerichte in der Besetzung von 5 rechtsgelehrten Mitgliedern; in dritter Instanz von einem Civilsenat des Reichsgerichts (in Bayern des obersten Landesgerichts) in der Besetzung von 7 rechtsgelehrten Mitgliedern. Die Strafsachen sind in Beziehung auf die Gerichtszuständigkeit in 3 Klassen zu theilen, die im Allgemeinen, wenngleich keineswegs vollkommen, den Uebertretungen, Vergehen und Verbrechen entsprechen. Für die erste Klasse fungiren als Spruchbehörden erster Instanz die Schöffengerichte (ein Amtsrichter und zwei Laien); in zweiter Instanz die Strafkammern (5 rechtsgelehrte Mitglieder, wenn es sich um ein Vergehen handelt, 3 rechtsgelehrte Mitglieder bei Uebertretungen und in den Fällen der Privatanklage); in dritter Instanz die Strafsenate der Oberlandesgerichte (5 rechtsgelehrte Richter). Die zweite Klasse gehört in erster Instanz vor die Strafkammern (in der Hauptverhandlung in der Besetzung mit 5 Mitgliedern), in zweiter und letzter (Revisions-) Instanz vor die Strafsenate der Oberlandesgerichte (5 Mitglieder) oder des Reichsgerichts (7 Mitglieder). Für die 3te Klasse werden zur Aburtheilung Schwurgerichte gebildet, welche aus einem Collegium von 3 berufsmäßigen Richtern und einem Collegium von 12 Geschworenen bestehen; über das Rechtsmittel der Revision entscheiden die Strafsenate des Reichsgerichts.

2. Die Organisation der Gerichte. Das Gerichtsverf.Ges. § 12 zählt vier Arten von ordentlichen Gerichten auf; Amtsgerichte, Landgerichte, Oberlandesgerichte

1) Ausgenommen die im G.B.G. § 70 Abs. 2 aufgeführten Ansprüche.

und das Reichsgericht. Diese Gerichte als solche sind aber keine beschließenden und erkennenden Organe der ordentlichen Rechtspflege, sie sind keine Gerichte im Sinne des Prozeßrechts, sondern sie sind staatliche Behörden, bei welchen die Prozeßgerichte gebildet werden oder aus deren Mitte die Prozeßgerichte hervorgehen. Man könnte sie gleichsam die Kadres nennen, innerhalb deren die erkennenden Gerichte zur Entstehung kommen. Die Amtsgerichte bilden den Rahmen für den Einzelrichter und die Schöffengerichte; ihre Organisation ist den Einzelstaaten völlig freigegeben. Die Landgerichte umfassen die Civilkammern und Strafkammern, die Schwurgerichte und die Kammern für Handelssachen. Die Einrichtung der Landgerichte und die Art und Weise, wie die Prozeßgerichte bei ihnen gebildet werden, sind durch das Gerichtsverf.Gesetz § 58 ff. geregelt [1]). Die Oberlandesgerichte haben eine einfachere Organisation, weil bei ihnen nur die regelmäßigen Spruchkollegien, die „Civil- und Strafsenate" gebildet werden.

Die Organisation des Reichsgerichts ist derjenigen der Oberlandesgerichte conform; es wird mit einem Präsidenten und der erforderlichen Anzahl von Senatspräsidenten und Räthen besetzt; es werden Civil- und Strafsenate gebildet, deren Anzahl der Reichskanzler bestimmt [2]). Zu dem „Präsidium" sind die vier ältesten Räthe des Gerichts zuzuziehen. Im Uebrigen finden die in den §§ 61—68 des Gerichtsverf.Ges. gegebenen Vorschriften über den Vorsitz in den Senaten, die Bildung der letzteren, die Vertheilung der Geschäfte, die Vertretung im Falle der Verhinderung Anwendung. Die Zuziehung von Hülfsrichtern ist für unzulässig erklärt [3]).

3. Bei jedem Gerichte wird eine Gerichtsschreiberei eingerichtet; ferner werden Beamte mit den Zustellungen, Ladungen und Vollstreckungen betraut (Gerichtsvollzieher). Die Dienst- und Geschäftsverhältnisse der Gerichtsschreiber und der Gerichtsvollzieher werden bei dem Reichsgericht durch den Reichskanzler, bei den Landesgerichten durch die Landesjustizverwaltung bestimmt [4]).

4. Die Staatsanwaltschaft. Die Prozeßordnungen erfordern bei allen Strafsachen und bei gewissen bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten (Ehesachen, Entmündigungssachen) die Thätigkeit einer von den Gerichten verschiedenen Behörde, welche die Bezeichnung Staatsanwaltschaft führt. Hierdurch ist die Einrichtung einer solchen bei dem Reichsgericht erforderlich gemacht und den Einzelstaaten die Verpflichtung auferlegt worden, für das Bestehen von Behörden Sorge zu tragen, welche bei den Landesgerichten die der Staatsanwaltschaft reichsgesetzlich zugewiesenen Geschäfte wahrnehmen. Die reichsgesetzlichen Vorschriften über die Thätigkeit und Organisation der Staatsanwaltschaft beziehen sich aber nur auf das Gebiet der ordentlichen streitigen Gerichtsbarkeit; für die übrigen Zweige der Gerichtsbarkeit haben die Einzelstaaten auch hinsichtlich der Staatsanwaltschaft eine völlig freie Autonomie und Verwaltung. Die Uebereinstimmung in der Gliederung der Gerichte und der Staatsanwaltschaften und das in den Prozeßordnungen geregelte Zusammenwirken beider Behörden ist gewährleistet durch das im § 142 des Gerichtsverf.Ges. ausgesprochene Prinzip: „Bei jedem Gerichte soll eine Staatsanwaltschaft bestehen". Während das staatsanwaltl. Amt bei den beschließenden und erkennenden Spruchgerichten ausgeübt wird, folgt die behördliche Organisation der Staatsanwaltschaft der Gliederung der Gerichtsbehörden. Für die Organisation der Staatsanwaltschaft besteht aber die Grundregel, daß sie eine einheitliche Behörde ist, bei

1) Siehe Staatsr. d. D. R. III 2, S. 87 ff.

2) Daß das Reichsgericht seinen Sitz in Leipzig hat, wurde durch ein besonderes Reichsges. v. 11. April 1877 (R.G.Bl. S. 415) bestimmt.

3) Gerichtsverf.Ges. § 125 ff. Der Geschäftsgang beim Reichsgericht wird durch eine vom Plenum desselben auszuarbeitende und vom Bundesrath zu bestätigende Geschäftsordnung geregelt. Dieselbe ist am 8. April 1880 vom Reichskanzler bekannt gemacht worden. Centralbl. 1880 S. 190 ff.

4) Gerichtsverf.Ges. § 154, 155.

welcher die ihr angehörenden Beamten den dienstlichen Weisungen ihrer Vorgesetzten hinsichtlich ihrer Amtsverrichtungen Folge zu leisten verpflichtet sind. Der Ausdruck „Staatsanwaltschaft" umfaßt daher die Gesammtheit der bei den verschiedenen Gerichten zur Wahrnehmung der staatsanwaltschaftlichen Funktionen bestellten Beamten; die „Staatsanwaltschaft eines Gerichts" ist nur eine staatsanwaltschaftliche Station. Die Leitung der am Reichsgericht bestellten Reichsanwaltschaft steht dem Reichskanzler, die Leitung aller staatsanwaltschaftl. Beamten der einzelnen Staaten der Landesjustizverwaltung, also in allen Fällen einem Verwaltungschef zu [1]). Jedoch die Ueberwachung der Ausführung der Reichsgesetze, welche nach Art. 17 der R.V. dem Kaiser zusteht, erstreckt sich auch auf diejenigen Reichsgesetze, durch welche die Organisation und Thätigkeit der Staatsanwaltschaften normirt wird.

Nach dem Gerichtsverf.Ges. § 151 ist die Staatsanwaltschaft in ihren Amtsverrichtungen von den Gerichten unabhängig und eine in sich geschlossene und einheitlich geleitete Behörde; durch die Strafprozeß-Ordnung ist jedoch dieses Prinzip durchbrochen worden. Es gilt für die Betreibung der Strafverfolgung Seitens der Staatsanwaltschaft das sogen. Legalitätsprinzip; d. h. die Frage, ob eine Strafverfolgung eintreten soll oder nicht, ist nicht nach Zweckmäßigkeitsrücksichten, politischen Erwägungen u. dgl. zu entscheiden, sondern die Staatsanwaltschaft ist verpflichtet, soweit nicht gesetzlich ein Anderes bestimmt ist, wegen aller gerichtlich strafbaren und verfolgbaren Handlungen einzuschreiten, sofern zureichende thatsächliche Anhaltspunkte vorliegen [2]). Zur Sicherung dieses Grundsatzes ist, falls die Staatsanwaltschaft einem Antrag auf Erhebung der öffentlichen Klage keine Folge giebt oder das Verfahren einstellt, dem Antragsteller, wofern er zugleich der Verletzte ist, die Befugniß gewährt, eine gerichtliche Entscheidung herbeizuführen [3]). Zuständig zur Entscheidung ist in den vor das Reichsgericht gehörigen Sachen das Reichsgericht, in anderen Sachen das Oberlandesgericht. Erachtet das Gericht den Antrag für begründet, so beschließt es die Erhebung der öffentlichen Klage und die Staatsanwaltschaft ist alsdann zur Durchführung dieses Beschlusses verpflichtet.

5. Die Rechtsanwaltschaft [4]). Die Prozeßordnungen des Reiches setzen die Theilnahme von Rechtsanwälten an der Führung der Prozesse voraus. Nur unter dieser Annahme sind die Vorschriften der Prozeßordnungen durchführbar, die staatliche Aufgabe der Handhabung des Rechtsschutzes soll und kann nach Maßgabe des bestehenden Rechts nur unter Mitwirkung von Rechtsanwälten realisirt werden; die berufsmäßige Thätigkeit der Rechtsanwälte ist demnach ein durch die staatliche Rechtsordnung selbst erforderter Faktor der Rechtspflege und man kann daher die Rechtsanwaltschaft in derselben Weise wie die Staatsanwaltschaft als eine Institution ansehen, welche einen Bestandtheil der Gerichtsverfassung im weiteren Sinne bildet. Der Rechtsanwalt hat demnach ein öffentliches Amt und er ist doch kein Beamter, denn er versieht sein Amt nicht kraft einer Dienstpflicht [5]), sondern er macht aus der Uebernahme des Amtes ein Gewerbe. Dem entsprechend ist die Rechtsanwaltschaft von der Reichsgesetzgebung in einer Weise geordnet, die zum Theil den Amtscharakter der Rechtsanwaltschaft und den demselben entsprechenden Hoheitsrechten der Einzelstaaten, zum Theil der Freiheit des Gewerbebetriebes Rechnung trägt [6]).

1) Ueber die Konsequenzen, welche sich aus diesem Prinzip ergeben, siehe Staatsr. des D. R. III 2, S. 100 ff.

2) Strafproz.O. § 152 Abs. 2.

3) Strafproz.O. § 170 ff.

4) Rechtsanwaltsordnung v. 1. Juli 1878 (R.G.Bl. S. 177), Gebührenordnung für Rechtsanwälte v. 7. Juli 1879 (R.G.Bl. S. 176).

5) Vgl. oben S. 62 fg.

6) Vgl. über die einzelnen Bestimmungen der R.A.O. mein Staatsr. d. D. R. III 2, S. 109—125.

III. **Der Gerichtsdienst.** Die öffentlich-rechtliche Pflicht zur Uebernahme und Führung gerichtlicher Geschäfte kann ebenso wie die militärische Dienstpflicht auf zwei verschiedenen Rechtsgründen beruhen, entweder auf einem staatlichen Zwang d. h. auf einer gesetzlichen Anordnung, welche der Unterthan befolgen muß, ohne daß es auf seine Einwilligung hierzu ankömmt, oder auf einem öffentlich-rechtlichen zweiseitigen Rechtsgeschäft, durch welches der Unterthan freiwillig zur Führung gerichtlicher Amtsgeschäfte sich verpflichtet. Aber auch die freiwillige Uebernahme von Gerichtsgeschäften kann wieder in doppelter Weise erfolgen; entweder nämlich durch Eintritt in den berufsmäßigen Staatsdienst, wodurch sich der Beamte dem Landesherrn zur Leistung staatlicher Arbeit verpflichtet und sich ihm behufs Uebernahme eines Amtes zur Verfügung stellt, oder ohne Begründung eines Staatsdienstverhältnisses durch unentgeldliche Uebernahme einer richterlichen Stellung in der Gestalt des Ehrenamtes. Hiernach sind in staatsrechtlicher Hinsicht drei Arten von Gerichtsdiensten zu unterscheiden, der gesetzliche Gerichtsdienst der Schöffen und Geschworenen, der berufsmäßige Dienst der Justizbeamten und der Ehrendienst der Handelsrichter und Beisitzer der Konsulargerichte.

1. Der gesetzliche Gerichtsdienst. Die Pflicht zum Dienst als Schöffe und Geschworener entspricht, trotz aller Verschiedenheit in Betreff ihres Inhaltes und ihrer thatsächlichen Verwirklichung, sowohl ihrem Rechtsgrunde als ihrer juristischen Gestaltung nach der allgemeinen Wehrpflicht. Die allgemeine Gerichtspflicht ist die staatsbürgerliche Verpflichtung zur Dienstleistung in den Gerichten des Staates. Der Dienst besteht in der Theilnahme an der Urtheilsfindung und Beschlußfassung und an den hierzu erforderlichen gerichtlichen Verhandlungen und Geschäften. Ein solcher Dienst wird vom Staat gegenwärtig aber nur in Anspruch genommen bei der Strafrechtspflege und auch hier nur bei den Schöffengerichten und bei den Schwurgerichten. Die Gerichtspflicht ist eine Unterthanenpflicht; der Ausländer ist ihr nicht unterworfen; er ist nicht nur vom Gerichtsdienst frei, sondern auch gesetzlich zur Wahrnehmung der Funktionen eines Schöffen oder Geschworenen für unfähig erklärt. Sowie nun aber im deutschen Reich die Strafgerichtsbarkeit der Einzelstaaten sich auf das ganze Reichsgebiet erstreckt und in letzter Instanz in der Gerichtsbarkeit des Reichs zusammengefaßt ist, so kömmt auch bei Leistung der Gerichtspflicht nicht die Staatsangehörigkeit, sondern die Reichsangehörigkeit in Betracht. Jeder Deutsche ist verpflichtet, der Einberufung zum Schöffen- oder Geschworenendienst bei dem Gericht, in dessen Bezirk er seinen Wohnsitz hat, Folge zu leisten, gleichviel ob er dem betreffenden Bundesstaat angehört oder nicht, sowie auch die Wehrpflicht am Ort des dauernden Aufenthalts zu erfüllen ist. Die Gerichtspflicht ist eine allgemeine Unterthanenpflicht, von welcher es keine anderen Befreiungsgründe giebt als die im Gesetz anerkannten. Mit Rücksicht auf die Natur der zu leistenden Dienste und wegen des geringen Umfanges, in welchem die gesetzlichen Dienste zur Verwendung kommen, ist aber der Kreis der Personen, von denen dieselben wirklich verlangt werden, durch Rechtssätze erheblich beschränkt [1]). Behufs Geltendmachung der Dienstpflicht werden, in ähnlicher Weise wie bei der Wehrpflicht, Urlisten und Dienstlisten aufgestellt und die zum aktiven Gerichtsdienst ausgehobenen Personen einberufen [2]). Der Dienst der Schöffen und Geschworenen besteht in der Wahrnehmung eines richterlichen Amtes [3]). Schöffen und Geschworene sind zwar keine Beamte und haben weder die Ansprüche noch die Verpflichtungen, welche aus einem durch Anstellung begründeten Dienstverhältniß hervorgehen, wol aber haben sie alle Rechte und Pflichten, welche mit der Führung eines öffentlichen Amtes verbunden sind. Die schuldbare Nichterfüllung der Dienstpflicht wird an

1) Die näheren Angaben im Reichsstaatsr. III 2, S. 129 fg.
2) Siehe ebenda S. 132 fg.
3) Gerichtsverf.Ges. § 31, 84. Strafgesetzb. § 31 Abs. 2.

Geschworenen und Schöffen mit einer Ordnungsstrafe von 5 bis zu 1000 Mark und dem Ersatz der verursachten Kosten bestraft [1]; die Vorspiegelung unwahrer Thatsachen als Entschuldigung um sich dem Dienst als Geschworener oder Schöffe zu entziehen, bildet den Thatbestand eines Vergehens und ist mit Gefängniß bis zu zwei Monaten bedroht [2].

2. *Der berufsmäßige Justizdienst.* Die Regeln, welche im Allgemeinen für das Staatsbeamten-Verhältniß gelten, finden auch auf die Justizbeamten Anwendung; die im Reichsdienst angestellten Justizbeamten stehen daher unter den Vorschriften des Gesetzes vom 31. März 1873, die Landesjustizbeamten unter den partikulären Gesetzen über die Rechtsverhältnisse der Staatsdiener. Das gewöhnliche Dienstverhältniß der Justizbeamten wird aber in eingreifender Weise modifizirt, wenn dem Beamten ein *Richteramt* übertragen wird. Für diesen Fall treten besondere Vorschriften in Kraft, um die Unabhängigkeit der Richter zu verstärken und zu sichern. Demgemäß hebt sich aus der Gesammtmasse der Beamten und insbesondere aus derjenigen der Justizbeamten als eine rechtlich ausgezeichnete Kategorie die der *richterlichen Beamten* hervor. Den Einzelstaaten ist zwar auch hinsichtlich dieser eine weitgehende Autonomie gewährt, derselben sind aber durch reichsgesetzliche Vorschriften Schranken gezogen. Diese Vorschriften betreffen die Qualifikation, die Lebenslänglichkeit der Anstellung, die Gewährung eines festen Gehaltes und insbesondere die Versetzung, Stellung zur Disposition, Suspension und Dienstentlassung. Entsprechende Anordnungen sind im Gerichtsverf.Ges. § 127 ff. für die richterlichen Reichsbeamten, d. h. den Präsidenten, die Senatspräsidenten und die Räthe des Reichsgerichts getroffen. Dagegen hat das Gerichtsverf.G. § 149. 150. den Oberreichsanwalt und die Reichsanwälte ausdrücklich für nicht richterliche Beamte erklärt und sie denjenigen Beamten zugezählt, welche durch Kaiserliche Verfügung jederzeit mit Gewährung des gesetzlichen Wartegeldes einstweilig in den Ruhestand versetzt werden können.

3. *Der Gerichtsdienst im Ehrenamt.* Die Handelsrichter werden von den Landesherren, beziehentl. den Senaten der freien Städte, auf gutachtlichen Vorschlag des zur Vertretung des Handelsstandes berufenen Organes *ernannt*. Hierin liegt der prinzipielle Gegensatz zwischen dem Rechtsgrund ihrer Dienstpflicht und demjenigen der Schöffen und Geschworenen; es findet nicht eine durch Gesetz geregelte Heranziehung zur Ausübung einer *allgemeinen* Unterthanenpflicht statt, sodern die Berufung *einzelner*, als besonders geeignet erachteter Personen Seitens des Landesherrn. Dem entsprechend hat das Reichsgesetz auch keine Verpflichtung zur Uebernahme des Amtes eines Handelsrichters sanctionirt und die Weigerung mit keiner Strafe bedroht. Die Uebernahme des Amtes erfolgt daher freiwillig [3]. *Die Handelsrichter sind demnach Beamte*; ihre Dienstpflicht beruht auf einer von ihnen acceptirten Anstellung, einem öffentlichrechtlichen *Dienstvertrage*. Dem entspricht es, daß das Reichsgesetz ihnen ausdrücklich „während der Dauer ihres Amtes in Beziehung auf dasselbe *alle* Rechte und Pflichten richterlicher Beamten" zuschreibt [4]. Dagegen ist der Staatsdienst der Handelsrichter kein berufsmäßiger; sie führen das Amt als Ehrenamt d. h. unentgeldlich; Es finden daher auch die Regeln über Beförderung, Versetzung, Pensionirung, sowie das Verbot des Gewerbebetriebs auf sie keine Anwendung. Die Befähigung zum Amte eines Handelsrichters ist an 4 Voraussetzungen geknüpft, Reichsangehörigkeit, Vollendung des 30sten Lebensjahres, Wohnsitz in dem Bezirke der Kammer für Handelssachen und Kaufmannsqualität

1) Gerichtsverf.Ges. § 56, 96 Abs. 2.
2) Strafgesetzb. § 138.
3) In Bremen und Hamburg ist zwar die Annahme der Ernennung landesgesetzlich für obligatorisch erklärt, thatsächlich wird aber auch dort derjenige, der nicht Handelsrichter werden will, nicht dazu ernannt.
4) Gerichtsverf.Ges. § 116.

(Eintragung in das Handelsregister). Die Ernennung erfolgt auf die Dauer von 3 Jahren, kann aber nach Ablauf dieser Zeit wiederholt werden.

Die Beisitzer der Konsulargerichte sind den Handelsrichtern in Bezug auf die staatsrechtliche Natur ihrer Amtsführung an die Seite zu stellen. Sie werden vom Konsul auf ein Jahr aus der Zahl der „achtbaren Gerichtseingesessenen" ernannt; es besteht keine Verpflichtung das Amt zu übernehmen und dasselbe wird als Ehrenamt d. h. unentgeldlich geführt [1]).

IV. **Die Zeugenpflicht.** Dieselbe ist nach ihrer historischen Ausbildung und praktischen Gestaltung eine zu Zwecken der Rechtspflege bestehende Last und ihre Geltendmachung eine Bethätigung der Gerichtsbarkeit. Soweit die letztere vom Reich geordnet ist, erstreckt sich diese Regelung nicht blos auf den Zeugenbeweis, sondern auch auf die Zeugenpflicht. Es ergiebt sich hieraus, daß nur für die zur ordentlichen streitigen Gerichtsbarkeit gehörenden Angelegenheiten in den drei Reichsprozeßordnungen und außerdem für einzelne spezielle Fälle in besonderen Reichsgesetzen die Zeugenpflicht reichsgesetzlich geregelt worden ist, während in allen übrigen Fällen lediglich die Partikularrechte maßgebend sind. Auf dem durch die Reichsgesetzgebung geregelten Gebiete sind folgende Grundsätze anerkannt [2]).

1. Berechtigt die Erfüllung der Zeugenpflicht zu fordern sind die ordentlichen Gerichte und die Konsulargerichte in den zu ihrer Kompetenz gehörenden Straffachen, bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten und Konkursen [3]). Einigen anderen Behörden, nämlich den Postbehörden im Strafverfahren bei Post- und Portodefraudationen, dem Patentamt, den Seeämtern und dem Oberseeamt, sowie den Ehrengerichten der Rechtsanwalts-Kammern ist das Recht eingeräumt, Zeugen vorzuladen und zu vernehmen; behufs Erzwingung der Zeugnißablegung müssen sich diese Behörden aber an die ordentlichen Gerichte wenden, denen es zur Pflicht gemacht ist, einem darauf gerichteten Ersuchen zu entsprechen [4]).

2. Die Zeugenpflicht ist keine Unterthanenpflicht wie die Gerichtspflicht und die Wehrpflicht, sondern sie ist lediglich der Reflex eines Zwanges, den die Staatsgewalt zum Zweck der Handhabung des Rechtsschutzes ausübt. Nicht die persönliche Staats- oder Reichsangehörigkeit ist eine Voraussetzung der Zeugenpflicht, sondern dieselbe trifft jeden, der räumlich der Staatsgewalt unterworfen ist. Daher sind Personen, welche sich im Inlande aufhalten, zeugenpflichtig, gleichviel ob sie reichsangehörig oder fremd sind; mit Ausnahme derjenigen Personen, welche von der Gerichtsbarkeit eximirt sind (Landesherren, Mitglieder der landesherrl. Familien und das Personal der Gesandtschaften). Andererseits sind Personen, welche sich im Auslande befinden [5]), nicht zeugenpflichtig, ohne Unterschied, ob sie reichsangehörig sind oder einem fremden Staat angehören; falls sie durch Requisition eines ausländischen Gerichts zur Ablegung eines Zeugnisses angehalten werden können, ist es die Staatsgewalt des Staates, in dessen Gebiet sie sich aufhalten, welche den Zeugenzwang gegen sie ausübt.

3. Der Inhalt der Zeugenpflicht läßt sich in 3 Bestandtheile zerlegen.

a) Die Gestellungspflicht d. i. die Pflicht auf ordnungsmäßig erfolgte Ladung vor dem Gericht persönlich zu erscheinen [6]). Auch diejenigen Personen, welche im gegebenen

1) Ges. über die Konsulargerichtsbark. § 7.

2) Es ist im Folgenden nur von der staatsrechtlichen Ordnung der Zeugenpflicht, nicht von der prozeßrechtlichen Ordnung des Zeugenbeweises die Rede.

3) Auch der Kommission, welche durch § 26 des Ges. gegen die Sozialdemokr. v. 21. Okt. 1878 eingesetzt worden ist, steht das Recht zur Geltendmachung des Zeugenzwanges zu.

4) Ueber die Zeugenpflicht im Disciplinarverfahren siehe Staatsr. d. D. R. III 2, S. 162 ff.

5) Ausgenommen die der Konsulargerichtsbarkeit und der Marine- und Militärgerichtsbarkeit im Auslande unterworfenen Reichsangehörigen.

6) Die im § 49 der Strafproz.O. und im § 347 der Civilproz.Ord. aufgeführten Personen (hohe Beamte, Mitglieder des Bundesrathes, des Reichstages, der Landtage) sind von dieser Pflicht

Falle zur Verweigerung der Aussage gesetzlich berechtigt sind, müssen der Ladung Folge leisten. Die Verletzung der Pflicht ist mit Ordnungsstrafe bis zu 300 M., event. Haft bis zu 6 Wochen bedroht; auch kann der ausgebliebene Zeuge zwangsweise vorgeführt werden. Wer als Zeuge vorgeladen, sein Ausbleiben durch Vorspiegelung einer unwahren Thatsache entschuldigt, wird mit Gefängniß bis zu 2 Monaten bestraft.

b) Die Pflicht zur Aussage (Zeugnißpflicht) [1]) d. h. die Pflicht des Zeugen über seine persönlichen Verhältnisse Auskunft zu ertheilen und im Zusammenhange anzugeben, was ihm über den Gegenstand seiner Vernehmung bekannt ist. Die Erfüllung dieser Pflicht kann jedoch von dem Zeugen unter gewissen Umständen abgelehnt werden, wenn er durch Abgabe des Zeugnisses in eine Collision mit seinem eigenen Interesse oder mit andern Pflichten, auf welche der Staat Rücksicht nimmt, gerathen würde [2]). Wird die Ablegung des Zeugnisses ohne Grund oder nach Verwerfung des vorgeschützten Grundes verweigert, so hat dies vollkommen analoge Wirkungen wie die Verletzung der Gestellungspflicht.

c) Die Pflicht zur Eidesleistung. Der Zeuge muß vor seiner Vernehmung den Eid leisten, daß er nach bestem Wissen die reine Wahrheit sagen, nichts verschweigen und nichts hinzusetzen werde. Der Schwur erfolgt unter Anrufung Gottes, „des Allmächtigen und Allwissenden" und schließt mit den Worten „So wahr mir Gott helfe". Aus dem Inhalt des Eides folgt, daß alle Gründe, welche einen Zeugen zur Verweigerung der Aussage berechtigen, ihn auch von der Eidesleistung befreien; es giebt außerdem aber eine Anzahl von Fällen, in denen die Vereidigung von Zeugen, welche eine Aussage machen, unterbleiben muß oder unterbleiben kann. Die unberechtigte Weigerung der Leistung des Zeugeneides hat ganz dieselben Rechtsfolgen wie die unberechtigte Weigerung der Aussage.

4. Die Zeugenpflicht ist nicht unentgeldlich zu erfüllen; jeder Zeuge erhält auf seinen Antrag für Zeitversäumniß, wofern mit der letzteren nach der Lebensstellung des Zeugen eine Beeinträchtigung seines Erwerbes verbunden ist, eine Entschädigung, sowie eintretenden Falles Ersatz der Reisekosten. Die Höhe der zu zahlenden Gebühren und Entschädigungen ist in der Gebühren-Ordnung vom 30. Juni 1878 (R.G.Bl. S. 173) bestimmt.

5. Die Pflicht zur Erstattung sachverständiger Gutachten ist vom staatsrechtlichen Gesichtspunkt aus der Zeugenpflicht gleichartig; nur insofern macht sich ein erheblicher Unterschied bemerkbar, als die freiwillige Uebernahme dieser Pflicht in weitem Umfange zur Anwendung kommt, so daß die gesetzliche Verpflichtung nur subsidiär geltend gemacht wird. Wenn Personen zur Erstattung von Gutachten gewisser Art öffentlich bestellt sind, so sollen andere Personen nur dann als Sachverständige berufen werden, wenn besondere Umstände es erfordern [3]). Dieselben Gründe, welche einen Zeugen berechtigen, das Zeugniß zu verweigern, berechtigen einen Sachverständigen zur Verweigerung des Gutachtens. Ein Zwang zur Abgabe des Gutachtens durch Vorführung oder durch Haft darf nicht ausgeübt werden; die Verletzung der Pflicht zum Erscheinen, zur Erstattung des Gutachtens oder zur Ableistung des Eides zieht die Verurtheilung zum Ersatz der dadurch verursachten Kosten und zu einer Ordnungsstrafe nach sich. Die Substituirung einer Freiheitsstrafe im Unvermögensfalle ist unzulässig. Der Sachverständige hat nicht nur auf Entschädigung für Zeitversäumniß und auf Erstattung der ihm verursachten Kosten, sondern außerdem auf angemessene Vergütung für seine Mühewaltung Anspruch. Die näheren Vorschriften hierüber enthält das Ges. v. 30. Juni 1878.

---

nicht befreit, sie sind aber vor das Gericht eines gewissen Ortes (ihres Amtsitzes oder Aufenthaltsortes) vorzuladen.

1) Strafproz.O. §§ 67, 68. Civilproz.O. §§ 360, 361.

2) Das Nähere siehe Staatsrecht d. D. R. III 2, S. 173 ff.

3) Civilproz.O. § 369 Abs. 2, Strafproz.O. § 73.

V. Kosten und Gebühren. Das Reich und die Einzelstaaten üben die ihnen zustehende Gerichtsbarkeit für eigene Rechnung aus, d. h. die Kosten des Gerichtswesens werden von demjenigen getragen, dem die Gerichtsbarkeit zusteht, und andererseits erhebt er die mit der Ausübung der Gerichtsbarkeit verbundenen Einkünfte. Insoweit die Kosten des Gerichtswesens als Staatsverwaltungskosten von den Staatskassen getragen werden, haben die Einzelstaaten freie Autonomie; hinsichtlich derjenigen Kosten aber, welche von den Parteien zu tragen sind, greift die Reichsgesetzgebung Platz. Insbesondere sind die Verpflichtungsgründe zur Zahlung oder zur Erstattung von Prozeßkosten sowie zur Sicherheitsleistung (Gebührenvorschuß) und die Befreiungsgründe (Gebührenfreiheit und Armenrecht), in den Prozeßordnungen des Reiches normirt und die Höhe der Gebühren ist in dem Gerichtskostengesetz v. 18. Juni 1878 (R.G.Bl. S. 141 ff.), welches durch das R.G. v. 29. Juni 1881 (R.G.Bl. S. 178 ff.) in einigen Punkten abgeändert worden ist, festgestellt.

§. 18. **Das Finanzwesen.** I. **Der Reichsfiskus** ist das Reich als Vermögenssubjekt; es giebt demnach nur Einen Reichsfiskus, wenngleich man die für die Zwecke einzelner Ressorts bestimmten Vermögensmassen auch als Fisci zu bezeichnen pflegt (z. B. Postfiskus, Marinefiskus) und sie formell, d. h. rechnungsmäßig, wie verschiedene Personen behandelt werden. Der Reichsfiskus umfaßt auch solche Fonds, welche durch Gesetz einem bestimmten Zweck in der Art zugewiesen worden sind, daß der Regierung jede anderweitige Verwendung untersagt ist, z. B. den Reichskriegsschatz und Invalidenfonds; andererseits sind vom Fiskus des Reiches zu unterscheiden solche Vermögensmassen, welche der Verwaltung einer Reichsbehörde unterstellt sind oder mittelbar den Interessen des Reiches dienen, deren Eigenthum aber nicht dem Reiche zusteht, wie die Reichsbank und die vom Reich verwalteten Stiftungen. Völlig verschieden vom Reichsfiskus ist auch der Fiskus von Elsaß-Lothringen, da die Finanzwirthschaft des Landes von der des Reiches ganz ebenso getrennt ist wie die Finanzwirthschaft der Bundesstaaten [1]).

Die Vertretung des Reichsfiskus bestimmt sich durch die Organisation der Reichsbehörden und durch die Kompetenz, welche den einzelnen Behörden und Beamten nach den Vorschriften der Gesetze und Verordnungen zusteht. Als allgemeiner Grundsatz ist festzuhalten, daß subsidiär, d. h. soweit nicht durch besondere Anordnung einer anderen Behörde die Vertretungsbefugniß ertheilt ist, die Vertretung des Reichsfiskus dem Reichskanzler zusteht. Die verwaltungsrechtlichen Vorschriften regeln auch die Vertretung des Fiskus in Prozessen und nach dem Sitz der zur Vertretung berufenen Behörden bestimmt sich der allgem. Gerichtsstand des Fiskus [2]). Derselbe Grundsatz ist maßgebend, um den Quasi-Wohnsitz des Fiskus zu bestimmen; dies ist von praktischer Bedeutung, da sich in vielen Fällen nach dem Wohnsitz das zur Anwendung zu bringende Partikularrecht bestimmt. Jede zur Vertretung des Reichsfiskus befugte Behörde (fiskalische Station) ist als eine Zweigniederlassung des Reichsfiskus anzusehen, deren amtlicher Sitz für den zu ihrer Zuständigkeit gehörenden Kreis von Geschäften ein (Spezial-)Wohnsitz des Reichsfiskus ist.

Die Privilegien des Reichsfiskus sind theils privatrechtliche, theils prozessualische, theils Steuerbefreiungen. Für die ersteren gilt der Grundsatz, daß der Reichsfiskus in jedem Bundesstaat dem Landesfiskus gleichsteht und an den im Partikularrecht begründeten Vorrechten Theil nimmt. Die prozessualischen Vorrechte sind durch die Reichsjustizgesetze darauf beschränkt, daß das Reich in dem Verfahren von den Landesgesetzen Gebührenfreiheit genießt [3]) und daß es im Konkurse in Ansehung der zurückgehaltenen oder in Be-

1) Ueber das Verhältniß des Reichsfiskus zu den Fiscis der Einzelstaaten und die Abgrenzung beider siehe Staatsr. d. D. R. III 2, S. 193 fg.
2) Civilproz.O. § 20.
3) Gerichtskostengef. § 98.

schlag genommenen zoll- und steuerpflichtigen Sachen dem Faustpfandgläubiger gleichsteht und einen Anspruch auf vorzugsweise Befriedigung wegen öffentlicher Abgaben aus dem letzten Jahre vor der Eröffnung des Verfahrens hat [1]). Die Steuerfreiheit ist das wichtigste Vorrecht des Fiskus; der Reichsfiskus genießt dieselbe von allen Staatssteuern; von Kommunalsteuern ist er nur in demselben Maße befreit, wie der einheimische Staatsfiskus.

II. **Das active Reichsvermögen.** Dasselbe zerfällt in zwei Arten, in Finanzvermögen (werbendes, wirthschaftliches Vermögen), welches nicht nothwendig durch den Staatszweck selbst geboten, sondern aus zufälligen, historischen Gründen vom Fiskus erworben ist und deshalb einer freien, lediglich durch politische und finanzwissenschaftliche Rücksichten geleiteten Verwaltung unterliegt; und in Verwaltungsvermögen, welches den für die Erfüllung der staatlichen Zwecke und Aufgaben erforderlichen Apparat, das Inventar der Staatsverwaltungen, bildet und dessen Verwaltung daher durch verwaltungsrechtliche Normen geregelt ist.

1. Das Finanzvermögen des Reiches besteht zur Zeit aus folgenden Bestandtheilen:

a) Die Reichs-Eisenbahnen in Elsaß-Lothringen. Sie sind durch den Zusatz-Artikel I zum Frankfurter Frieden vom 10. Mai 1871 für den Kaufpreis von 325 Mill. Francs erworben worden. Dieses Besitzthum ist seitdem theils durch Beschaffung von Betriebsmitteln und Ausrüstungsgegenständen verbessert, theils durch den Erwerb oder die Herstellung neuer Strecken sehr erheblich vermehrt worden. Im Zusammenhange mit der Verwaltung der Reichseisenbahnen hat die Reichsregierung auch den Betrieb der Wilhelm-Luxemburg-Bahnen in dem Großherzogthum Luxemburg bis zum 31. Dezemb. 1912 pachtweise übernommen [2]). Die obere Leitung der Reichseisenbahnen-Verwaltung ist einem Reichsamt übertragen, welches durch Erlaß vom 27. Mai 1878 von dem Reichskanzleramt abgezweigt und als eine besondere, dem Reichskanzler unmittelbar unterstellte Centralbehörde constituirt worden ist [3]).

b) Der Kriegsschatz [4]). Aus der von Frankreich entrichteten Kriegsentschädigung wurde der Betrag von 120 Mill. Mk. zur Bildung eines in gemünztem Gelde verwahrlich niederzulegenden Kriegsschatzes verwendet, über welchen nur zu Ausgaben für Zwecke der Mobilmachung verfügt werden darf. Die Verwendung des Schatzes darf nur erfolgen auf Grund einer kaiserl. Anordnung, die der vorgängig oder nachträglich einzuholenden Zustimmung des Bundesraths und des Reichstages bedarf. Die Verwaltung des Reichskriegsschatzes ist dem Reichskanzler übertragen. Die Regeln, nach welchen dieselbe zu führen ist, sind durch eine unter Zustimmung des Bundesraths zu erlassende kaiserl. Verordnung festzustellen [5]). Die Verwaltung ist unter die Kontrole der Reichsschulden-Kommission gestellt, welche dem Bundesrath und dem Reichstage bei deren regelmäßigem jährlichen Zusammentritt Bericht zu erstatten hat.

c) Der Invalidenfonds [6]). Unter diesem Namen wurde ein Kapital von 561 Mill. Mk. aus der französ. Kriegskosten-Entschädigung entnommen, um die Bestreitung derjenigen Ausgaben sicherzustellen, welche dem Reiche auf Grund der Militär-

1) Konkursordn. § 41 Ziff. 1. § 54 Ziff. 5. Aufrecht erhalten sind ferner die landesgesetzl. Vorschriften über die Zwangsvollstreckung wegen Geldforderungen gegen den Fiskus, insoweit nicht dingliche Rechte verfolgt werden. Einf.Ges. zur Civilproz.O. § 15 Ziff. 4.

2) Vertrag zwischen Deutschland und Luxemburg v. 11. Juni 1872. Reichsges. v. 15. Juli 1872 (R.G.Bl. S. 329).

3) Reichsgesetzbl. 1879 S. 193.

4) Reichsges. v. 11. Nov. 1871 (R.G.Bl. S. 403).

5) Gesez vom 11. Nov. 1871 § 3 Abs. 1. Diese Verordnung ist am 22. Januar 1874 ergangen. R.G.Bl. S. 9 ff.

6) Reichsges. v. 23. Mai 1873. (R.G.Bl. S. 117.)

pensionsgesetze v. 27. Juni 1871 u. 4. April 1874 zur Last fallen. Nachträglich wurden noch andere, mit der ursprünglichen Bestimmung des Fonds in sachlicher Beziehung stehende Zahlungen auf denselben übernommen [1]). Für die Verwaltung des Fonds ist eine besondere Behörde mit dem Amtssitz in Berlin errichtet worden (s. oben S. 59 fg.), welche unter die fortlaufende Aufsicht der Reichsschulden-Kommission gestellt ist. Die letztere ist behufs Wahrnehmung dieser Geschäfte durch fünf Mitglieder verstärkt worden, von denen zwei vom Bundesrath und drei vom Reichstage gewählt werden; sie erstattet jährlich dem Bundesrath und Reichstage Bericht.

d) Aus der französ. Kriegskosten-Entschädigung sind für die Herstellung von nothwendigen Bauten Fonds reservirt worden, die zur Zeit größtentheils verbraucht sind, theils ihrer bestimmungsmäßigen Verwendung gewidmet werden, nämlich der Reichs-Festungsbaufonds [2]), der besondere Baufonds für die Festungen in Elsaß-Lothringen [3]), der Reichs-Eisenbahnbaufonds [4]) und der Reichstagsgebäudefonds [5]).

e) Die gewerblichen Betriebe des Reichs sind, abgesehen von den Reichseisenbahnen, der Post- und Telegraphenanstalt und dem Antheil des Reichs an dem Reingewinn der Reichsbank die vom Reich in Gemeinschaft mit Preußen herausgegebene, unter dem Titel „Deutscher Reichs- und preußischer Staats-Anzeiger" täglich in Berlin erscheinende Zeitung, welche namentlich zur Insertion amtlicher Kundmachungen dient [6]), und die Reichsdruckerei, welche durch eine vom Reichspostamt ressortirende, die Firma „Direktion der Reichsdruckerei" führende Behörde verwaltet wird [7]).

f) Zum Betriebe der auf Reichskosten geführten Verwaltungen ist ein Fonds gegründet worden, der in vier Spezialfonds für den Betrieb der Reichshauptkasse, der Reichsdruckerei, der Reichspost- und Telegraphenverwaltung und der Truppenkassen zerlegt ist [8]).

2. Das Verwaltungsvermögen [9]). Durch das R.G. vom 25. Mai 1873 ist der Grundsatz anerkannt worden, daß dem Reich an den von den Einzelstaaten übernommenen Verwaltungsapparaten das Eigenthum zusteht, den Einzelstaaten jedoch an den entbehrlich werdenden Gegenständen das Rückfallsrecht vorbehalten bleibt. Thatsächlich kommen nur vier Verwaltungen in Betracht, die Marine, die auswärtigen Angelegenheiten, die Post und Telegraphie und das Heerwesen; das Gesetz spricht aber einen allgemeinen Rechtsgrundsatz aus, der auch Platz greifen würde, wenn andere Verwaltungen auf den Reichsetat übernommen werden sollten. Der Eigenthumsübergang betrifft alle dem dienstlichen Gebrauch der erwähnten Verwaltungen gewidmeten Gegenstände, ohne Unterschied, ob sie beweglich oder unbeweglich sind; ausgenommen sind jedoch einige Kategorien von Grundstücken, bei denen es zweifelhaft erscheint, ob sie als Verwaltungsinventar zu erachten sind. Wenn ein Grundstück für die Verwaltung des Reiches entbehrlich oder unbrauchbar wird, ohne daß ein Ersatz für dasselbe nothwendig ist, so ist

---

1) Siehe Staatsr. d. D. R. III 2, S 208.
2) R.G. v. 30. Mai 1873 (R.G.Bl. S. 123).
3) R.G. v. 8. Juli 1872 Art. 1 (R.G.Bl. S. 289), R.G. v. 9. Febr. 1875 § 1 (R.G.Bl. S. 59).
4) R.G. v. 18. Juni 1873 § 2 (R.G.Bl. S. 144).
5) R.G. v. 8. Juli 1873 § 1 Ziff. 3 (R.G.Bl. S. 217) und R.G. v. 11. Mai 1877 § 2 (R.G.Bl. S. 496).
6) An dem Reinertrage dieses Preßunternehmens ist das Reich mit ein Drittel, Preußen mit zwei Drittel betheiligt.
7) R.G. v. 23. Mai 1877 (R.G.Bl. S. 500). R.G. v. 15. Mai 1879 (R.G.Bl. S. 139) Bekanntm. v. 29. Juli 1879 (Centralbl. S. 493).
8) Vgl. Staatsr. d. D. R. III. 2. S. 215 fg.
9) R.G. über die Rechtsverhältnisse der zum dienstl. Gebrauch einer Reichsverwaltung bestimmten Gegenstände. Vom 25. Mai 1873 (R.G.Bl. S. 113). — Ueber das Recht vor Erlaß dieses Gesetzes vgl. meine Abhandlung in Hirth's Annalen 1873 S. 425 fg. u. Staatsr. d. D. R. III. 2. S. 217 fg.

dasselbe in dem Zustande, in welchem es sich befindet, unentgeldlich und ohne Ersatzleistung für etwaige Verbesserungen oder Verschlechterungen demjenigen Bundesstaate zurückzugeben, aus dessen Besitz es in die Verwaltung des Reichs übergegangen war. Dieses Heimfallsrecht tritt aber nicht schon dann ein, wenn das Grundstück für denjenigen Dienstzweig, dem es bisher gewidmet war, entbehrlich oder unbrauchbar wird, sondern nur in dem Falle, daß es für die Reichsverwaltung überhaupt keine Verwendung mehr finden kann. Nur hinsichtlich der zu Zwecken der Militärverwaltung gewidmeten Grundstücken ist diese Regel modifizirt; sie fallen an den Landesfiskus zurück, wenn sie für die Militärverwaltung entbehrlich oder unbrauchbar werden und weder ein Ersatz für sie zu beschaffen noch ihre Verwendung für Zwecke der Marine erforderlich ist. Von praktischer Bedeutung ist dieses Heimfallsrecht nicht; ausgenommen allein für den Fall der Einziehung einer Befestigung; die Rückgabe der hiedurch entbehrlich werdenden Grundstücke erfolgt aber erst nach Vollendung der im Interesse der Landesvertheidigung nothwendigen Einebnungsarbeiten und nur gegen Erstattung der Kosten dieser Arbeiten.

III. **Die Reichsschulden.** Die Unterscheidung zwischen Finanzvermögen und Verwaltungsvermögen findet auch Anwendung auf die passiven Vermögensbestandtheile eines Staates und erlangt hier eine besondere rechtliche Wichtigkeit. Denn was das Verhältniß des Staates zu den Gläubigern anlangt, so ist dasselbe bei den Finanzschulden ein rein privatrechtliches, bei den Verwaltungsschulden dagegen mischt sich dem civilrechtlichen ein verwaltungsrechtliches bei, welches die civilrechtliche Seite des Verhältnisses bedingt und beeinflußt. (Siehe oben S. 97.) Staatsrechtlich zeigt sich der Unterschied vorzüglich darin, daß die Regierung zur Kontrahirung von Finanzschulden an und für sich nicht ermächtigt ist, sondern der besonderen Ermächtigung durch ein Gesetz bedarf, weil die Ausnutzung des Staatskredits außerhalb der ordentlichen, durch die Verfassung und Gesetzgebung geregelten Aufgaben der Staatsverwaltung liegt. Dagegen ist die Entstehung von Verwaltungsschulden theils eine unmittelbare Folge der Gesetzgebung selbst, welche dem Fiskus Geldverpflichtungen auferlegt (z. B. Pensionen, Entschädigungen, Subventionen), theils eine nothwendige Konsequenz der Führung der Verwaltung. Die Regierung bedarf daher keiner besonderen Autorisation zur Uebernahme dieser Schulden. Das positive Recht des deutschen Reichs zieht aber die Grenzlinie zwischen beiden Arten von Schulden etwas anders. Art. 73 der R.V. bestimmt: „In Fällen eines außerordentlichen Bedürfnisses kann im Wege der Reichsgesetzgebung die Aufnahme einer Anleihe, sowie die Uebernahme einer Garantie zu Lasten des Reiches erfolgen.“ Es ist nicht zu bezweifeln, daß dieser Artikel im Wesentlichen die Finanzschulden treffen will und sich auf den Fall bezieht, daß die durch Reichsgesetze der Verwaltung zur Verfügung gestellten Einnahmen nicht ausreichen für die durch außergewöhnliche Aufwendungen gesteigerten Ausgaben, so daß der Reichskredit in Anspruch genommen werden muß. Der Art. 73 jedoch unterscheidet nicht in sachlicher Weise zwischen Finanz- und Verwaltungsschulden, sondern er normirt seine Vorschrift nach einem formellen Gesichtspunkt, indem er diejenigen civilrechtlichen Geschäfte, welche vorzugsweise zur Kontrahirung von Finanzschulden dienen, nämlich Anleihen und Bürgschaftsleistung, der Regierung nur auf Grund eines Reichsgesetzes gestattet. Die Folge davon ist, daß auch Finanzschulden ohne vorherige reichsgesetzliche Ermächtigung contrahirt werden können, wenn nur die beiden erwähnten Rechtsgeschäfte vermieden werden; daß dagegen andererseits Creditoperationen der laufenden Verwaltung, welche durch die etatsmäßigen Ausgaben und Einnahmen ihre vollständige Erledigung finden, doch der besondern Genehmigung durch Gesetz alsdann bedürfen, wenn sie in der Form der Anleihe oder Bürgschaftsleistung erfolgen. Das letztere gilt insbesondere von den Schatzanweisungen, welche alljährlich zur vorübergehenden Verstärkung der Betriebsfonds der Reichskasse ausgegeben werden; sie haben in

finanzieller Beziehung recht eigentlich den Charakter der Verwaltungsschuld; da aber die Beschaffung dieses Vorschusses in der Form der Anleihe erfolgt, so findet der Art. 73 der R.V. Anwendung, d. h. es ist die gesetzliche Ermächtigung des Reichskanzlers zur Ausgabe von Schatzscheinen erforderlich. Zu den unter Art. 73 fallenden Creditgeschäften gehören folgende Arten:

1. Die Reichsanleihen. Die Aufnahme einer Anleihe ist der Abschluß eines privatrechtlichen Geschäfts, also ein Verwaltungsakt; sie kann niemals und unter keinen Umständen ein Akt „der Gesetzgebung" sein, weil es sich gar nicht um einen einseitigen Willensakt des Staates, sondern um einen Vertrag des Fiskus mit Dritten handelt. Eine Anleihe „beruht" daher niemals auf einem Gesetz und sie wird niemals „durch ein Gesetz" oder „im Wege eines Gesetzes" aufgenommen, wenngleich Art. 73 sich dieses inkorrekten Ausdrucks bedient, sondern stets im Wege der Verwaltung und in der Form des bürgerlichen Rechtsverkehrs. Der Sinn des Art. 73 ist vielmehr der, daß die Regierung für den Verwaltungsakt der Creditbeschaffung die im Wege der Gesetzgebung zu ertheilende Zustimmung des Bundesraths und Reichstages bedarf. Ein solches „Anleihegesetz" enthält daher keinen Rechtssatz und ist kein Gesetz im materiellen Wortsinne. Die Ermächtigung zum Abschluß der Anleihe kann aber beschränkt werden, indem dem Reichskanzler gewisse Bedingungen vorgeschrieben werden, welche er bei dem Creditgeschäft beobachten muß, so daß er das letztere anders als unter diesen Bedingungen nicht contrahiren darf. Dies ist in der That der Fall hinsichtlich der Bedingungen der Rückzahlung der Schuld. In allen Anleihegesetzen des Reichs findet sich die, aus dem Ges. v. 6. April 1870 (B.G.Bl. S. 65) stammende Bedingung, daß den Inhabern der Schuldverschreibungen kein Kündigungsrecht zustehe, dagegen der Reichsfiskus berechtigt sei, die Schuldverschreibungen zur Einlösung gegen Baarzahlung des Kapitalbetrages binnen einer gesetzlich festzusetzenden Frist zu kündigen. Hiedurch wird erklärt, daß unter einer „verzinslichen Anleihe" kein Zinsdarlehen, sondern eine wiederkäufliche Rente gemeint ist [1]). Auch hinsichtlich der Ausgabe der Schatzscheine ist die dem Reichskanzler ertheilte Ermächtigung durch die Anordnung eingeschränkt, daß die Dauer ihrer Umlaufszeit den Zeitraum eines Jahres nicht überschreiten darf [2]). Daß auch zur Kündigung und Tilgung einer verzinslichen Anleihe, die ebenfalls kein Akt der Gesetzgebung in materiellem Sinne, sondern ein Verwaltungsgeschäft ist, der „Weg der Gesetzgebung", d. h. die Zustimmung von Bundesrath und Reichstag erforderlich ist, ergibt sich daraus, daß nach dem Inhalt sämmtlicher Anleihegesetze die Kündigungsfrist durch Gesetz zu bestimmen ist. Das privatrechtliche Verhältniß zwischen dem Fiskus und den Anleihegläubigern bestimmt sich nach den Regeln des Civilrechts. In den Anleihegesetzen sind nur zwei Punkte geregelt, nämlich die Verjährung nicht erhobener Zinsen und das Aufgebot und die Amortisation verlorener oder vernichteter Schuldurkunden [3]).

Die Verwaltung der Reichsschulden ist durch das Reichsgesetz vom 19. Juni 1868 geregelt worden; dasselbe bezieht sich zwar nur auf die Marineanleihe des Nordd. Bundes, ist aber auf alle späteren Anleihen des Reiches durch die betreffenden Anleihegesetze für anwendbar erklärt worden. Die Verwaltung der Reichsschulden ist der preußischen Hauptverwaltung der Staatsschulden unter der oberen Leitung des Reichskanzlers über-

1) Der Ausdruck „Anleihe" umfaßt Beides; die Preußischen Anleihen waren ursprünglich zinsbare Darlehen; durch die sogen. „Consolidation" sind sie in wiederkäufliche Renten verwandelt worden. Das Ges. des Nordd. Bundes vom 9. Nov. 1867 (B.G.Bl. S. 157) hatte den Abschluß eines tilgbaren Darlehens in Aussicht genommen; noch ehe es aber ausgeführt wurde, setzte das Ges. v. 6. April 1870 das System der Rentenschuld (consolidirten Anleihe) an die Stelle, welches seither festgehalten worden ist.

2) R.G. v. 27. Januar 1875 § 3. In sämmtlichen späteren Anleihegesetzen des Reichs in Bezug genommen.

3) Siehe Staatsr. d. D. Reichs III. 2. S. 238.

tragen; die Aufsicht über die Reichsschuldenverwaltung liegt der Reichsschuldenkommission ob. (Siehe oben S. 60.) In allen Anleihegesetzen ist vorgeschrieben, daß über die Ausführung derselben dem Reichstage bei dessen nächster Zusammenkunft Rechenschaft zu geben ist.

2. Reichsbürgschaften. Durch Art. 73 der R.V. ist die Uebernahme einer Garantie zu Lasten des Reiches der Aufnahme einer Anleihe hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Vorbedingungen gleichgestellt worden. Das Reich hat noch keine Veranlassung gehabt, ein Geschäft dieser Art abzuschließen; dagegen ist es als Rechtsnachfolger des Nordd. Bundes in ein solches Schuldverhältniß eingetreten. Durch das Ges. v. 11. Juni 1868 (B.G.Bl. 1869 S. 33) ist das Bundespräsidium ermächtigt worden, in Gemeinschaft mit Großbritanien, Frankreich und Oesterreich die Garantie für ein von der Donauschifffahrtskommission behufs Herstellung der dauernden Fahrbarkeit des Sulina-Armes der Donaumündungen contrahirtes Anlehen zu übernehmen.

3. Reichskassenscheine. Da dieselben kein Papiergeld, sondern unverzinsliche, auf den Inhaber lautende Schuldscheine des Reiches sind, so erstrecken sich die Funktionen der Reichsschuldenverwaltung und der Reichsschuldenkommission auch auf sie. (Vgl. oben S. 135.)

IV. **Die Einnahmequellen des Reichs.** Als „gemeinschaftliche" Einnahmen des Reiches sind im Art. 70 der R.V. bezeichnet: die Erträge der Zölle und der gemeinschaftlichen Verbrauchssteuern, die Betriebsüberschüsse aus dem Post- und Telegraphenwesen und die etwaigen Ueberschüsse der Vorjahre. Hierzu kommen die Erträge des Reichsvermögens (Reichseisenbahnen, Reichsdruckerei, Reichsbank und Notensteuer, Nebennutzungen des Reichsverwaltungsvermögens, Zinsen und Kapitalbestände der speziellen Fonds), sowie die Zuschüsse aus den Anleihen; sodann die Gebühren, welche für die Amtshandlungen der Reichsbehörden zu entrichten sind, die Wittwen- und Waisengeld-Beiträge der Reichsbeamten der Civilverwaltung, endlich die Reichs-Stempelabgaben. Von diesen Einnahmequellen bedürfen einer selbstständigen Erörterung an dieser Stelle nur die Zölle und Verbrauchssteuern und die Stempelabgaben.

1. Die Zölle und Verbrauchssteuern. Durch Art. 40 der R.V. ist angeordnet worden, daß „die Bestimmungen in dem Zollvereinigungsvertrage v. 8. Juli 1867 in Kraft bleiben, soweit sie nicht durch die Vorschriften dieser Verfassung abgeändert sind und so lange sie nicht auf dem im Art. 7 bezw. 78 bezeichneten Wege abgeändert werden." Hiedurch ist die Continuität zwischen dem ehemaligen deutschen Zollverein und dem Zollwesen des Reichs aufrecht erhalten; die prinzipiellen Grundlagen des letzteren sind aus der Organisation des Zollvereins entnommen; die in den Zollvereinsverträgen enthaltenen Bestimmungen haben materiell zum großen Theil noch jetzt Geltung. Die Bezugnahme auf die Bestimmungen des Vertrages vom 8. Juli 1867 darf aber nicht zu der irrthümlichen Ansicht verleiten, als bestünde neben dem staatsrechtlichen Reichsverbande unter den deutschen Staaten noch ein besonderer vertragsmäßiger Zollverband. Durch die Gründung des deutschen Reiches fand auch der im Jahre 1867 zwischen dem nordd. Bunde und den süddeutschen Staaten geschlossene Zollverein sein Ende; das vertragsmäßige Verhältniß wandelte sich in ein staatliches um; wenngleich der Inhalt der Zollvereinssatzungen zum großen Theil in Geltung geblieben ist, so hat sich doch der Rechtsgrund dieser Geltung geändert; er beruht nicht mehr in dem gegenseitigen Versprechen gleichberechtigter Contrahenten, sondern auf verfassungsmäßiger Rechtssatzung [1]).

1) Aus der Konfirmirung des Zollvereinsvertrages im Art. 40 der R.V. folgt aber nicht, daß alle Sätze desselben die formelle Kraft von Verfassungssätzen haben. Die Bezugnahme auf Art. 7 neben Art. 78 erhärtet vielmehr, daß sie theils die formelle Kraft von Verfassungssätzen (Art. 78), theils die formelle Kraft von gewöhnlichen Reichsgesetzen (Art. 7 Ziff. 1) theils die for-

Die Grundprinzipien, auf denen das Zollwesen des Reiches beruht, sind denjenigen der Militär- und Gerichtsverfassung analog; sie sind auf drei Hauptpunkte zurückzuführen: Einheit des Zollgebietes, Einheit der Zollgesetzgebung und Verwaltungsvorschriften, und Selbstverwaltung der Zölle und Steuern unter Kontrole des Reichs.

a) *Die Einheit des Zollgebietes.* In der R.V. ist an die Spitze des das Zoll- und Handelswesen betreffenden Abschnittes (VI) der Satz gestellt: „Deutschland bildet ein Zoll- und Handelsgebiet, umgeben von gemeinschaftlicher Zollgränze." Dieser Grundsatz ist aber thatsächlich modifizirt, indem Gebiete, die nicht zum Reich gehören dem Zollgebiet angeschlossen sind (Zollanneхe), nämlich Luxemburg und die zu Tyrol gehörende Gemeinde Jungholz; und andererseits einzelne Theile des Bundesgebietes von der Zollgrenze ausgenommen sind (Zollexclaven). Unter den letzteren sind zwei Kategorien zu unterscheiden; Art. 33 Abs. 1 der R.V. läßt „die wegen ihrer Lage zur Einschließung in die Zollgrenze nicht geeigneten einzelnen Gebietstheile" als Zollausschlüsse zu, ohne den betreffenden Einzelstaaten ein subjektives Recht auf den Zollausschluß zu geben; Art. 34 erkennt ein Sonderrecht der Hansestädte Bremen und Hamburg an, „daß sie mit einem dem Zweck entsprechenden Bezirke ihres oder des umliegenden Gebietes als *Freihäfen* außerhalb der gemeinschaftlichen Zollgrenze bleiben, bis sie ihren Einschluß in dieselbe beantragen" [1]). Auf Grund eines zwischen dem Reichskanzler und dem *Hamburgischen* Senat abgeschlossenen Vertrages v. 25. Mai 1881 und des Reichsges. v. 16. Febr. 1882 (R.G.Bl. S. 39 ff.), betreffend die Ausführung des Anschlusses der Stadt Hamburg an das deutsche Zollgebiet, hat der hamburgische Senat den Anschluß seines Staatsgebietes mit Ausnahme eines eigentlichen Freihafens an das Zollgebiet beantragt und der Bundesrath hat diesen Antrag genehmigt. Der Anschluß der Stadt und des Gebietes von Hamburg wird nach dem 1. Oktober 1888 (nach Herstellung der erforderlichen Bauten und Einrichtungen) an einem vom Bundesrathe festzustellenden Tage erfolgen.

Die sachliche Bedeutung des Grundprinzips, daß Deutschland ein einheitliches Zoll- und Handelsgebiet bildet, ist im Art. 33 Abs. 2 der R.V. ausgesprochen. „Alle Gegenstände, welche im freien Verkehr eines Bundesstaates befindlich sind, können in jedem andern Bundesstaat eingeführt und dürfen in letzterem einer Abgabe nur insoweit unterworfen werden, als daselbst gleichartige inländische Erzeugnisse einer inneren Steuer unterliegen". Den Einzelstaaten ist es nicht unbedingt verboten, Abgaben von Verbrauchsgegenständen zu erheben; diese Befugniß ist aber durch Festsetzungen des Zollvereins-Vertrages erheblich beschränkt [2]). Soweit nun die Staaten zur Erhebung von Verbrauchsabgaben befugt sind, leidet auch der Grundsatz der Verkehrsfreiheit innerhalb des Bundesgebietes Modifikationen; denn sie dürfen die auf die Hervorbringung oder Zubereitung eines Konsumtionsgegenstandes gelegte innere Steuer bei der Einfuhr des Gegenstandes aus andern Vereinsstaaten *voll* erheben lassen (sogen. *Uebergangs*steuer [3])). Andererseits können diejenigen Staaten, welche eine innere Steuer auf einen Konsumtionsgegenstand gelegt haben, diese Steuer bei der Ausfuhr des Gegenstandes nach anderen

melle Kraft von Bundesraths-Verordnungen (Art. 7 Ziff. 2) haben. Daß Art. 7 der R.V. auf Art. 5 (einfache Gesetzgebung) zurückweist, kann nicht bestritten werden, da Abs. 1 Ziff. 1 dieses Artikels von den dem Reichstage zu machenden Vorlagen ꝛc. handelt, und ist auch *formell* zweifellos, da Abs. 3 den Artikel 5 *ausdrücklich* in Bezug nimmt. Vgl. über die hieraus sich ergebenden Unterscheidungen mein Reichsstaatsr. III. 2. S. 246 ff.

1) Ueber die zahlreichen Streitfragen, zu welchen dieser Artikel Anlaß gegeben hat, vgl. mein Reichsstaatsr. III. 2. S. 254 ff.

2) Siehe darüber Reichsstaatsr. a. a. O. S. 264.

3) Nur in denjenigen Staaten, welche zum Norddeutschen Bunde gehört haben, darf von dem in den übrigen Vereinsstaaten erzeugten Wein und Traubenmost eine Uebergangsabgabe nicht erhoben werden. Diese Bestimmung des Zollvereinsvertrages (Art. 5. II. § 3 Ziff. e) ist durch Art. 40 der R.V. in Geltung erhalten und begründet ein Sonderrecht der Süddeutschen Staaten, das unter dem Schutze des Art. 78 der R.V. steht.

Vereinsstaaten unerhoben lassen oder ganz oder theilweise zurückerstatten (sogen. Ausfuhrvergütung). Dagegen ist die Erhebung von Durchfuhr-Abgaben sowie von Ausgangsabgaben den Einzelstaaten unbedingt und ausnahmslos untersagt [1]). Auch sind die Einzelstaaten nicht berechtigt, die Einfuhr von Waaren in ihr Gebiet zu verbieten oder durch lästige Bedingungen irgend welcher Art zu erschweren, und ebenso wenig sind sie befugt, Ausfuhrverbote zu erlassen. Ausnahmen sind nur zum Schutz gegen Verbreitung ansteckender Krankheiten der Menschen und Hausthiere anerkannt [2]).

b) Die Einheit der Zoll- und Steuergesetzgebung ist dadurch in der vollständigsten Weise gesichert, daß nach Art. 35 der R.V. die Kompetenz zur Gesetzgebung über die in diesem Artikel aufgeführten Gegenstände dem Reich ausschließlich zusteht. Den Einzelstaaten ist demnach hinsichtlich dieser Gegenstände die Befugniß zur Sanction von Rechtsregeln gänzlich entzogen; sie dürfen auch nicht zur Ergänzung oder zur Ausführung von Reichsgesetzen Rechtsvorschriften erlassen, außer auf Grund einer besonderen reichsgesetzlichen Ermächtigung. Die ausschließliche Gesetzgebungs-Kompetenz des Reiches umfaßt das gesammte Zollwesen, also nicht blos die Entscheidung darüber, welche Waaren einem Zoll unterworfen sind, nebst dem Zolltarif, sondern auch die Vorschriften über Zollbefreiungen, über die Erhebung des Zolles, über die Einrichtungen zur Beaufsichtigung der Erhebung, u. s. w., über die Organisation der Zollbehörden und deren amtliche Befugnisse, Strafbestimmungen für Kontrebande und Defraudation, Maßregeln, welche in den Zollausschlüssen zur Sicherung der gemeinsamen Zollgrenze erforderlich sind. Die Gesammtheit dieser Materien ist, abgesehen von den Bestimmungen des Zollvereinsvertrages v. 8. Juli 1867 gegenwärtig geregelt in folgenden Gesetzen:

Das Zollgesetz vom 1. Juli 1869 (B.G.Bl. S. 317). Dasselbe ist eine umfassende Kodifikation des Zollverwaltungsrechts und des Zollstrafrechts [3]). Es ist streng genommen kein Reichsgesetz; denn es ist im Zollverein nach Maßgabe des Vertrages vom 8. Juli 1867 vereinbart worden und daher zur Entstehung gekommen als ein gleichlautendes Gesetz der fünf zum Zollverein verbunden gewesenen Staaten; bei der Gründung des deutschen Reiches ist es nicht unter den Gesetzen des Norddeutschen Bundes, welche zu Reichsgesetzen erklärt worden sind, mit aufgeführt worden. Allein praktisch ist dies in Betreff der Gesetzgebungsbefugniß unerheblich, da den Einzelstaaten die Befugniß zur Gesetzgebung in Zollsachen gänzlich entzogen ist, sie also auch außer Stande sind, an dem Zollgesetz irgend eine Veränderung vorzunehmen [4]).

Das Reichsgesetz betreffend den Zolltarif des deutschen Zollgebietes v. 15. Juli 1879 (R.G.Bl. S. 207) [5]). Gemäß § 6 dieses Gesetzes können Waaren, welche aus Staaten kommen, die deutsche Schiffe oder Waaren deutscher Herkunft ungünstiger behandeln, als diejenigen anderer Staaten, soweit nicht Vertragsbestimmungen entgegenstehen, mit einem Zuschlage bis zu 50 Prozent des Betrages der tarifmäßigen Eingangsabgabe belegt werden. (Sogen. Retorsionszoll.) Die Erhebung eines solchen Zuschlages wird nach erfolgter Zustimmung des Bundesraths durch kaiser-

1) Zollver.Vertr. Art. 3 § 1; 4 Abs. 1; 5. II. § 1. Zollgesetz v. 1. Juli 1869 § 6.

2) Zollver.Vertr. Art. 4 Abs. 5. R.G. v. 7. April 1869 § 1. 2. 9. 10. (B.G.Bl. S. 105.) R.G. v. 23. Juni 1880 (R.G.Bl. S. 153) § 6 ff.

3) Zur Ergänzung desselben dienen die allgemeinen Regeln des Strafgesetzbuchs und die Anordnungen der Strafprozeß-Ordnung § 459 ff., ferner das Zollkartel v. 11. Mai 1833 und das mit Oesterreich bei Gelegenheit des Handelsvertrages v. 23. Mai 1881 vereinbarte besondere Zollkartell (R.G.Bl. 1881 S. 133); endlich das Ges. betreffend die Sicherung der Zollvereinsgrenze in den Hamburger Gebietstheilen v. 1. Juli 1869 (B.G.Bl. S. 370), ausgedehnt auf Bremen durch das R.G. v. 28. Juni 1879 (R.G.Bl. S. 159).

4) In Elsaß-Lothringen ist das Ges. eingeführt worden durch das Ges. v. 17. Juli 1871 (Ges.Bl. für E.-L. S. 37).

5) Abänderungen sind erfolgt durch die Reichsges. vom 6. Juni 1880 (R.G.Bl. S. 120); v. 19. u. 21. Juni 1881 (R.G.Bl. S. 119. 121), v. 23. Juni 1882 (R.G.Bl. S. 59).

liche Verordnung angeordnet, welche dem Reichstag sofort, oder wenn derselbe nicht versammelt ist, bei seinem nächsten Zusammentritte mitzutheilen ist und welche außer Kraft zu setzen ist, wenn der Reichstag die Zustimmung nicht ertheilt.

Die Erhebung der Salzsteuer beruht im ganzen Reichsgebiet auf der unter den Staaten des Zollvereins geschlossenen Uebereinkunft vom 8. Mai 1867 und den auf Grund derselben erlassenen übereinstimmenden Partikular-Gesetzen [1]). Von den letzteren gilt dasselbe, was oben vom Zollgesetz gesagt worden ist. Die Abgabe von dem im Inlande gewonnenen Salze beträgt 6 Mark für den Zentner Nettogewicht; abgabenfrei ist das Salz, welches zu einem der in § 20 der Gesetze aufgeführten Zwecke verabfolgt wird.

Die Zuckersteuer beruht zur Zeit noch auf dem im Zollverein vereinbarten Gesetz v. 26. Juni 1869 (R.G.Bl. S. 282), welches eine Abgabe von 80 Pf. vom Zentner der zur Zuckerbereitung bestimmten rohen Rüben festsetzt [2]).

Die Tabaksteuer ist gegenwärtig geregelt durch das Reichsgesetz v. 16. Juli 1879 (R.G.Bl. S. 245). Dieselbe beträgt von 1882 an für 100 Kilogr. Tabak 45 Mark, und für Tabakpflanzungen auf Grundstücken von weniger als 4 Ar Flächeninhalt für ein Quadratmeter der mit Tabak bepflanzten Grundfläche jährlich 4,5 Pfennige.

Die Branntweinsteuer ist in dem Vertrage v. 28. Juni 1864, den Preußen, Sachsen, die Thüringischen Staaten und Braunschweig mit einander abgeschlossen haben, normirt worden. Derselbe ist durch Art. 40 der Verf. des Nordd. Bundes bestätigt worden und hat in den andern zum Nordd. Bunde gehörigen, innerhalb der Zolllinie liegenden Gebieten [3]), in Südhessen und Elsaß-Lothringen Geltung erlangt. In Bayern, Württemberg und Baden ist durch Art. 35 Abs. 2 der R.V. die Besteuerung des inländischen Branntweins der Landesgesetzgebung vorbehalten und es ist nur bestimmt worden, daß die Bundesstaaten ihr Bestreben darauf richten werden, eine Uebereinstimmung der Gesetzgebung über die Besteuerung auch dieser Gegenstände herbeizuführen.

Die Biersteuer. Das Gesetzgebungsrecht des Reiches ist verfassungsmäßig hinsichtlich des Bieres ganz ebenso beschränkt wie hinsichtlich des Branntweins d. h. in Bayern, Württemberg und Baden ausgeschlossen. R.V. Art. 35 Abs. 2. Das Reich hat aber auch Elsaß-Lothringen außerhalb der Biersteuergemeinschaft gelassen und die Besteuerung des inländischen Bieres „der inneren Gesetzgebung" bis auf Weiteres vorbehalten; es hat endlich die Aemter Ostheim und Königsberg von der reichsgesetzlichen Bierbesteuerung eximirt. Für das hiernach übrig bleibende Gebiet des deutschen Reichs, soweit dasselbe innerhalb der Zolllinie liegt, ist die Bierbesteuerung geregelt durch das Reichsges. v. 31. Mai 1872 (R.G.Bl. S. 153 ff.). Die Steuer ist nach den verschiedenen zur Bierbereitung zur Verwendung kommenden Stoffen abgestuft von 2 Mark bis 4 Mark für den Zentner.

Sämmtliche Zoll- und Steuergesetze des Nordd. Bundes und Reiches enthalten zahlreiche und umfassende Delegationen für den Bundesrath, durch welche demselben theils im Allgemeinen der Erlaß der Ausführungsbestimmungen theils für besondere Gegenstände die Abfassung von Regulativen übertragen wird. Auf Grund der-

1) Ges. des Nordd. Bundes v. 12. Okt. 1867 (B.G.Bl. S. 41. 49). Baden Ges. v. 25. Oktober 1867, Hessen Ges. v. 9. Nov. 1867, Bayern Ges. v. 16. Nov. 1867, Württemberg Ges. v. 25. Nov. 1867, Elsaß-Lothringen Ges. v. 17. Juli 1871 Art. 1.

2) Ueber die Erhebung und Kontrole der Steuer, die Strafbestimmungen u. s. w. gilt außerdem noch die Uebereinkunft wegen Besteuerung des Rübenzuckers v. 16. Mai 1865. Vgl. hierüber Reichsstaatsrecht III. 2. S. 273.

3) Nur Ostheim und das Sachs.Kob.-Gotha'sche Amt Königsberg blieben wegen ihrer geograph. Lage außerhalb der Branntweinsteuer-Gemeinschaft und für die Hohenzollern'schen Lande ist ein besonderes, die Branntweinbesteuerung in abweichender Weise regelndes Gesetz v. 4. Mai 1868 (B.G.Bl. S. 151) ergangen. — Zu erwähnen ist außerdem das R.G. v. 19. Juli 1879 (R.G.Bl. S. 259).

selben hat der Bundesrath eine große Masse von Regulativen beschlossen, welche ihrem Inhalte nach zum Theil wahre Spezialgesetze (im materiellen Wortsinne) sind, da sie Rechtsvorschriften enthalten. Zum Erlaß von allgemeinen Verwaltungsverordnungen zur Ausführung der Zoll- und Steuergesetzgebung des Reiches ist der Bundesrath auf Grund des Art. 7 Ziff. 2 der R.V. ermächtigt.

c) „Die Erhebung und Verwaltung der Zölle und Verbrauchssteuern bleibt jedem Bundesstaate, soweit derselbe sie bisher ausgeübt hat, innerhalb seines Gebietes überlassen." R.V. Art. 36 Abs. 1. Dem Reiche ist die Befugniß zugewiesen, die Verwaltung zu regeln und zu beaufsichtigen, die Einzelstaaten sind berechtigt, sie zu führen [1]). Durch die Worte „soweit derselbe sie bisher ausgeübt hat", werden die unter den Bundesstaaten abgeschlossenen Zoll- und Steuerkonventionen innerhalb der von der Verfassung aufgestellten Rechtsschranken aufrecht erhalten und zugelassen, wie die Post-, Militär- und Gerichts-Konventionen. Theils ist unter mehreren Staaten eine gemeinschaftliche Zoll- und Steuer-Verwaltung errichtet worden (Thüringischer Zoll- und Handelsverein), theils ist die Verwaltung eines Gebietes einem anderen Staate übertragen worden, insbesondere sind einige kleine Gebiete der Preuß. Zollverwaltung angeschlossen worden. Die Organisation der Behörden und die Regelung der Dienstverhältnisse der mit der Erhebung der Zölle und Steuern betrauten Beamten steht zwar den Einzelstaaten zu; im Zollvereinsvertrage v. 8. Juli 1867 Art. 3 § 6, Art. 16 Z. 4, Art. 19 sind aber Normativbestimmungen verabredet, damit diese Einrichtungen in allen Staaten „auf gleichen Fuß gebracht werden". Durch Art. 40 der R.V. sind diese Bestimmungen in Geltung erhalten worden.

Das Reich hat für die laufende Zoll- und Steuerverwaltung keine oberste Direktivbehörde, sondern es hat die aus der Zeit des Zollvereins herstammende Einrichtung beibehalten, die Verwaltung in den Bundesstaaten durch Kommissare zu kontroliren. Dieselben werden den Zoll- oder Steuerämtern oder den Direktivbehörden beigeordnet; die ersteren heißen „Kontroleure" und sind den letzteren, „den Reichsbevollmächtigten für Zölle und Steuern" dienstlich untergeordnet. Diese Reichskommissare haben nicht das Recht, Verfügungen zu erlassen oder an der Erledigung der laufenden Verwaltungsgeschäfte Theil zu nehmen, sondern ihre Aufgabe besteht darin, von der Art und Weise der amtlichen Geschäftsführung der Zoll- und Steuerbehörden vollständige Kenntniß zu nehmen und Fehler und Mängel, welche dabei zu Tage treten, zu moniren. Zu diesem Zwecke haben sie das Recht nach Belieben Einsicht in alle Akten, Bücher, Rechnungen und Register der Direktivbehörde und aller zum Bezirk derselben gehörenden Zoll- und Steuererhebungs-Behörden zu nehmen. Sie haben ferner das Recht, allen Sitzungen der Direktivbehörde beizuwohnen und alle Verfügungen und Anweisungen, welche die Direktivbehörde oder deren Vorstand in Beziehung auf die Verwaltung der gemeinschaftlichen Abgaben an die ihr untergeordneten Behörden ergehen läßt, müssen vor der Ausfertigung dem Reichsbevollmächtigten, sofern er am Ort anwesend ist, zur Einsicht im Concepte vorgelegt und dürfen nicht eher ausgefertigt werden, als nachdem er sein Visa beigesetzt hat. Sie sind ferner befugt, den Grenz- und Revisionsdienst auf der Zollinie, sowie das Verfahren bei der Zoll- und Steuer-Erhebung in dem ihnen überwiesenen Gebiete zu visi-

1) Nur in den Hansestädten sind auf Grund von Uebereinkünften mit diesen Staaten durch Bundesrathsbeschlüsse Kaiserliche Hauptzollämter errichtet worden; dieselben sind aber wieder aufgehoben worden. Das Amt in Lübeck ist auf die Hansestadt Lübeck übergegangen, das Amt in Bremen in ein Preußisches Hauptzollamt verwandelt worden. Centralbl. f. d. D. R. 1883 S. 85. Hinsichtlich Hamburgs ist in dem Vertrage v. 25. Mai 1881 Art. 3 festgesetzt, daß die Zoll- und Steuerverwaltung von Hamburgischen Behörden und Beamten ausgeübt wird, im Art. 9 aber ist vereinbart, daß bis zum Eintritt Hamburgs in den Zollverband die Verwaltung des Hauptzollamtes auf Preußen übergeht.

tiren. Endlich haben sie die Rechnungen über die gemeinschaftlichen Abgaben zu prüfen. Wenn der Bevollmächtigte zur Geltendmachung seiner abweichenden Ansicht in irgend einer Beziehung sich veranlaßt sieht, so hat dies zunächst nur die Wirkung, daß die betreffende Angelegenheit zur Kenntniß und Entscheidung der vorgesetzten Behörde gebracht wird. Erst wenn die Entscheidung ergangen ist und dieselbe dem Bevollmächtigten den Gesetzen oder dem Interesse des Reiches nicht entsprechend erscheint oder wenn Seitens der obersten Verwaltungsbehörde für die von dem Bevollmächtigten bemerkten Uebelstände nicht rechtzeitig Abhülfe getroffen wird, oder wenn mehrere betheiligte oberste Behörden sich untereinander nicht verständigen können, hat der Bevollmächtigte die Angelegenheit bei dem Bundesrathe zur Anzeige zu bringen. Die erwähnten Beamten sind unmittelbare Reichsbeamte, welche der Kaiser nach Vernehmung des Ausschusses des Bundesrathes für Zoll- und Steuerwesen ernennt und den Direktivbehörden der einzelnen Staaten beiordnet. Die Gehälter und alle übrigen Kosten der Kontroleure und Bevollmächtigten werden aus der Reichskasse bestritten. Bis jetzt werden diese Reichsämter jedoch nur kommissarisch verwaltet, so daß die Beamten, welche sie bekleiden, aus dem dienstlichen Verhältniß in denjenigen Staaten, denen sie angehören, nicht definitiv ausscheiden.

Im Zusammenhange mit dem Selbstverwaltungsrecht der einzelnen Staaten steht die Gerichtsbarkeit derselben über Zoll- und Steuerkontraventionen und demgemäß hat jeder Staat „in seinem Gebiete" auch das Begnadigungs- und Strafverwandlungsrecht; die Einzelstaaten sind aber verpflichtet, auf Verlangen periodische Uebersichten der erfolgten Straferlasse dem Bundesrath mitzutheilen.

d) *Das Rechtsverhältniß zwischen den Einzelstaaten und dem Reich.* Der Ertrag der Zölle und der im Art. 35 der R.V. aufgeführten Verbrauchssteuern fließt nach Art. 38 der R.V. in die Reichskasse. Die Einzelstaaten führen daher die Verwaltung dieser Abgaben für Rechnung des Reiches. Eine Folge hiervon ist die pekuniäre Haftung derselben für die von ihnen abzuliefernden oder zu verrechnenden Steuerbeträge, insbesondere für die Diensttreue der bei der Zollverwaltung angestellten Diener, die Sicherheit der Kassenlokale, der Geldtransporte u. s. w. [1]). Die Einzelstaaten dürfen ferner keine Begünstigungen der Einfuhr von Fabrikstoffen durch Freipässe, oder Begünstigungen der Ausfuhr von Fabrikaten durch Rückzölle und Prämien einseitig zugestehen [2]). Ebensowenig dürfen sie nach eigenem Belieben Zoll- und Steuer-Credite gewähren; die Bedingungen und Fristen der Creditgewährung sind vielmehr vom Bundesrath allgemein festzusetzen. Jeder Staat mit eigener Zoll- und Steuerverwaltung hat über die von ihm verwalteten Geschäfte Rechnung zu legen. Die erforderlichen Vorschriften darüber enthält Art. 39 der R.V. im Anschluß an Art. 17 des Zollvereins-Vertrags vom 8. Juli 1867. Die Unterbehörden legen die Rechnungen ihrer vorgesetzten Behörde ab; die von derselben geprüften Quartalsrechnungen werden an den Ausschuß des Bundesrathes für Rechnungswesen eingesandt, der auf Grund derselben vierteljährlich den von der Kasse jedes Bundesstaates der Reichskasse schuldigen Betrag vorläufig feststellt. Die *definitive* Feststellung erfolgt jährlich auf Grund der Finalabschlüsse durch Beschluß des Bundesrathes.

Da die Einnahmen der Zölle und Verbrauchssteuern von den Einzelstaaten für das Reich erhoben werden, so haben sie andererseits Anspruch auf Ersatz der mit der Erhebung und Verwaltung verbundenen Kosten. Nach dem gegenwärtigen Recht ist aber die Kostengemeinschaft nicht durchgeführt; es bestehen vielmehr die Einrichtungen des Zollvereins im Wesentlichen fort, wonach die Einzelstaaten eine Entschädigungssumme em-

1) Zollv.Vertr. v. 1867 Art. 16 Abs. 2.

2) Zollv.Vertr. Art. 13. Dagegen ist es den Staaten erlaubt, einzelne Gegenstände auf Freipässe eingehen und sich den Betrag, der dafür zu entrichten gewesen wäre, in Anrechnung bringen zu lassen.

pfangen, im Uebrigen aber die Zoll- und Steuerverwaltung für eigene Rechnung führen. Hinsichtlich der Zölle sind die Einzelstaaten berechtigt, diejenigen Kosten in Abzug zu bringen, welche an den gegen das Ausland gelegenen Grenzen und innerhalb des dazu gehörigen Grenzbezirkes für die Erhebungs-, Aufsichts- oder Kontrol-Behörden und Zollschutzwachen erforderlich sind. Diese Beträge werden vom Bundesrath für die einzelnen Staaten mit Auslandsgrenze in Pauschsummen festgestellt [1]). Ein ähnliches Prinzip gilt hinsichtlich der Salzsteuer; die Einzelstaaten erhalten Pauschsummen zur Bestreitung der Kosten, welche zur Besoldung der mit Erhebung und Kontrolirung dieser Steuer auf den Salzwerken beauftragten Beamten aufgewendet werden. Hinsichtlich der übrigen Steuern erhalten die Einzelstaaten eine Tantième des von ihnen erhobenen Steuerquantums, welche bei der Branntwein- und Biersteuer 15 Prozent, bei der Zuckersteuer 4 Prozent, bei der Tabaksteuer 2 Prozent der Brutto-Einnahmen und für die Anbaukontrole 20 Pf. pro Ar der mit Tabak bepflanzten Flächen beträgt [2]).

e) Aus der Einheit des Zoll- und Handelsgebietes, der gemeinsamen Handels- und Tarifpolitik und der Gemeinschaft der Zoll- und Verbrauchsabgaben folgt die Nothwendigkeit einer gemeinsamen Statistik des Waarenverkehrs, der Productionsverhältnisse, der Zoll- und Steuer-Einnahmen und der Bevölkerungsbewegung. Schon während des Zollvereins wurde diesem Bedürfniß durch das bei Gründung desselben in Berlin errichtete „Zentralbureau des Zollvereins" Rechnung getragen und seit dem Jahre 1872 ist zur Bearbeitung dieser Angelegenheiten das Kaiserliche Statistische Amt eingesetzt worden. Um demselben das erforderliche Material für eingehende und zuverlässige Zusammenstellungen über den Eingang, Ausgang und Durchgang von Waaren zu verschaffen und um eine sichere Grundlage für die Maßnahmen der Zoll- und Handelspolitik zu gewinnen, ist durch das Reichsgesetz v. 20. Juli 1879 (R.G.Bl. S. 261) vom 1. Januar 1880 ab eine allgemeine Pflicht zur Anmeldung der die Zollgrenze überschreitenden Waaren bei den Zollämtern im Grenzbezirk und zur gleichzeitigen Entrichtung einer Abgabe eingeführt worden. Die letztere beträgt für die in demselben Anmeldeschein aufgeführten Waaren, wenn dieselben verpackt sind, für je 500 Kilogr. 5 Pf., wenn dieselben unverpackt sind, für je 1000 Kilogr. 5 Pf., für die im § 11 Ziff. 3 dieses Gesetzes bezeichneten Massengüter 10 Pf. für je 10,000 Kilogr. und für die im § 11 Ziff. 4 aufgeführten Thiere für je 5 Stück 5 Pf. Für Bruchtheile der Mengeneinheiten kommt die volle Gebühr in Anrechnung. Die Entrichtung der Abgabe erfolgt durch Verwendung von Reichs-Stempelmarken. Der Ertrag fließt in die Reichskasse; den Bundesstaaten wird jedoch für die ihnen durch die Statistik des auswärtigen Waarenverkehrs erwachsenden Kosten eine vom Bundesrath festzustellende Vergütung gewährt. Außerdem erhalten die drei Postverwaltungen für den Verkauf der Stempelmarken eine Provision von 2½ Prozent der Bruttoeinnahme. Zuwiderhandlungen werden mit einer Ordnungsstrafe bis zu 100 Mark geahndet.

2. Die Reichs-Stempelabgaben. a) Der Spielkarten-Stempel. Durch das Gesetz vom 3. Juli 1878 (R.G.Bl. S. 133) wurden Spielkarten vom 1. Jan. 1879 an unter Aufhebung aller Landesstempelabgaben einer zur Reichskasse fließenden Stempelabgabe unterworfen, welche 0,30 Mark für jedes Kartenspiel von 36 oder weniger Blättern, 0,50 Mark für jedes andere Spiel beträgt. Die Steuer wird zwar durch Abstempelung der Karten entrichtet, ist aber sowohl ihrer wirthschaftlichen Natur als ihrer juristischen Gestalt nach eine Verbrauchsabgabe und den im Art. 35 der R.V. aufgeführten

1) Zollv.Vertr. v. 1867 Art. 11. Art. 16 Abs. 1. R.V. Art. 38. 40. Ueber die Regeln, welche bei Festsetzung des Pauschsummen-Etats beobachtet werden, vgl. Reichsstaatsrecht III. 2. S. 294 fg.

2) R.V. Art. 38. Beschl. des Bundesraths v. 17. April 1871 und vom 9. April 1880.

Besteuerungen völlig analog. Die Erhebung und Verwaltung der Abgabe erfolgt durch die Zoll- und Steuerbehörden nach den vom Bundesrath zu erlassenden näheren Vorschriften [1]). Die Reichsbevollmächtigten und Stationskontroleure üben in Bezug auf die Ausführung dieses Gesetzes dieselben Rechte und Pflichten, welche sie bezüglich der Erhebung und Verwaltung der Zölle und der gemeinschaftlichen Verbrauchssteuern zu üben haben. Für die Zollausschlüsse sind die erforderlichen besonderen Vorschriften vom Bundesrathe zu erlassen. Jedem Bundesstaate werden an Erhebungs- und Verwaltungskosten fünf Prozent der in seinem Gebiete zur Erhebung gelangenden Stempelabgaben vergütet.

b) Der Urkunden-Stempel [2]). Einer zur Reichskasse fließenden Abgabe unterliegen gezogene und eigene Wechsel, welche im Bundesgebiete in Umlauf gesetzt werden, Aktien und für den Handelsverkehr bestimmte Renten- und Schuldverschreibungen, im Bundesgebiete ausgestellte Schlußnoten und Rechnungen über gewisse im Gesetz näher bezeichnete Rechtsgeschäfte, und Lotterieloose. Die Entrichtung der Steuer wird bewirkt bei Wechseln, Schlußnoten und Rechnungen durch Verwendung von Reichsstempelmarken oder gestempelten Blanketts Seitens der zur Entrichtung der Abgabe Verpflichteten; bei Aktien, Renten- und Schuldverschreibungen und Loosen einer Privatlotterie durch Zahlung des Steuerbetrags an eine zuständige Steuerstelle, welche die Abstempelung der Papiere vornimmt. Von den Lotterieverwaltungen der deutschen Bundesstaaten wird die Stempelsteuer in einer Summe für die Gesammtzahl der Loose zur Reichskasse abgeführt, ohne daß eine Abstempelung stattfindet. Diejenigen Urkunden, welche der zur Reichskasse fließenden Stempelabgabe unterliegen, sind der Besteuerung Seitens der Einzelstaaten entzogen; ebenso die in den Reichsgesetzen von der Stempelsteuer befreiten Werthpapiere und Urkunden.

Die Erhebung und Verwaltung der Abgabe steht den Einzelstaaten zu; ihnen ist auch die Beaufsichtigung der ordnungsmäßigen und vollkommenen Entrichtung der Stempelabgabe überlassen. Die Oberaufsicht über die den Einzelstaaten zustehende Verwaltungsthätigkeit übt gemäß Art. 17 der R.V. der Kaiser aus; sie wird unter Verantwortlichkeit und Leitung des Reichskanzlers durch das Reichsschatzamt geführt. Jedem Bundesstaate wird von der Einnahme, welche in seinem Gebiete aus dem Verkauf von Stempelmarken oder gestempelten Blanketts oder durch baare Einzahlung von Reichsstempelabgaben erzielt wird, mit Ausnahme der Steuer von Loosen der Staatslotterien, der Betrag von zwei Procent gewährt. Außerdem erhalten die drei Postverwaltungen für den Vertrieb von Wechselstempelmarken und Blanketts eine Vergütung von 2½ Procent der Brutto-Einnahme.

V. **Die Finanzwirthschaft des Reiches** ist ihrem Grundprinzip nach eine Gesellschaftswirthschaft. Der Grund dafür ist theils ein historischer, indem die Nordd. Bundesverfassung anknüpfte an die unter den deutschen Staaten bereits vorhandenen Verbände, deren Institutionen sie zum Theil conservirte, theils ein sachlicher, indem durch die mehreren Bundesgliedern eingeräumten Sonderrechte innerhalb des Reichsverbandes besondere Einnahme- und Ausgabe-Gemeinschaften geschaffen worden sind. Der Gegensatz zwischen der Staatswirthschaft und der Sozietätswirthschaft besteht darin, daß bei der ersteren Einnahmen und Ausgaben nicht blos gemeinschaftliche, sondern einheitliche und ungetheilte

---

1) Ausführungsbestimmungen u. Regulativ v. 6. Juli 1878 im Centralbl. S. 403 ff.

2) Gesetz betreffend die Wechselstempelsteuer v. 10. Juni 1869 (B.G.Bl. S. 193); in den süddeutschen Staaten und in Els.-Lothr. eingeführt und durch das Reichsges. v. 4. Juni 1879 (R.G.Bl. S. 151) theilweise abgeändert. Gesetz betreffend die Erhebung von Reichsstempelabgaben v. 1. Juli 1881 (R.G.Bl. S. 185). Dieses überaus unklar gedachte und mangelhaft formulirte Gesetz hat zu zahlreichen Zweifeln und Meinungsverschiedenheiten in der Praxis geführt; zur Beseitigung einiger derselben hat der Bundesrath am 5. Juli 1882 Beschlüsse gefaßt, welche im Centralbl. 1882 S. 336 veröffentlicht sind; sie haben nur die Bedeutung von Dienstanweisungen, nicht von Rechtsvorschriften.

sind, während bei der letzteren die gemeinschaftlichen Einnahmen und Ausgaben auf die Mitglieder vertheilt werden, so daß die bei dieser Vertheilung sich ergebenden Quoten als Einnahmen und Ausgaben der einzelnen Mitglieder erscheinen. Thatsächlich kann diese juristische Natur der gesellschaftlichen Wirthschaft verdunkelt werden, wenn sich zufällig die von den einzelnen Mitgliedern zu leistenden Beiträge mit den ihnen zu Gute kommenden Einnahme-Antheilen vollständig decken. Dagegen zeigt sich der Charakter der Gesellschaftswirthschaft im Gegensatz zur einheitlichen Wirthschaft juristischer Personen in zwei Erscheinungen; nämlich darin, daß es Ausgaben und Einnahmen geben kann, welche nicht sämmtlichen Mitgliedern gemeinsam sind oder an denen nicht sämmtliche Mitglieder in demselben Verhältniß Antheil haben, und darin, daß wenn die Einnahmen und die Ausgaben sich nicht vollständig decken, der sich ergebende Aktiv- oder Passivsaldo auf die Mitglieder zu vertheilen ist. Diese Repartition der Differenz ist der prägnanteste Ausdruck der Gesellschaftswirthschaft; die letztere würde in dem Finanzwesen des Reichs am reinsten durchgeführt sein, wenn sämmtliche Ausgaben durch Matrikularbeiträge von den einzelnen Staaten bestritten würden. Aber auch die sogen. „eigenen Einnahmen" des Reichs ändern an dem juristischen Prinzip nichts, denn auch sie kommen thatsächlich auf Matrikularbeiträge der Einzelstaaten hinaus. Soweit sie zur vollen Deckung der Ausgaben nicht hinreichen, verringern sie den durch baare Zahlungen der Mitglieder auszugleichenden Passivsaldo; falls sie aber die gemeinschaftlichen Ausgaben übersteigen, bildet die Differenz einen an die Mitglieder zu vertheilenden Ueberschuß, der sich juristisch seinem Wesen nach von dem Reingewinn irgend einer anderen Gesellschaft des Privatrechts oder des öffentlichen Rechts nicht unterscheidet. Daß bei der Errichtung des Nordd. Bundes und noch in bestimmterer Durchbildung bei der Gründung des Reiches die Gestaltung der Finanzwirthschaft nach dem Sozietätsprinzip organisirt wurde, ergiebt sich aus mehreren Bestimmungen der Verfassung, in welchen von Antheilen, Quoten, Beiträgen, von gemeinschaftlichen Einnahmen und Ausgaben der Bundesstaaten gesprochen wird. R.V. Art. 38. 51. 62. 70. Namentlich ist aber ein prinzipiell entscheidender Schritt dadurch geschehen, daß bei der Erhöhung der Zölle und der Tabaksteuer durch das Reichsges. v. 15. Juli 1879 § 8 und ferner durch das Reichsstempelgesetz v. 1. Juli 1881 § 32 die Matrikularbeiträge der Einzelstaaten nicht vermindert oder abgeschafft worden sind, sondern daß im Gegentheil das System der Matrikularbeiträge und eventuell das der Ueberschuß-Vertheilung eine neue Anerkennung und verstärkte Bedeutung erlangt hat.

Von diesem Prinzip der gesellschaftlichen Finanzwirthschaft aus ergeben sich folgende Sätze.

1. Einnahmen. Den von den Einzelstaaten zur Bestreitung der Ausgaben des Reiches zu zahlenden „Beiträgen" stehen diejenigen Einnahmen gegenüber, „welche zur Reichskasse fließen". Man pflegt sie „eigene" Einnahmen des Reiches zu nennen; im Art. 70 der R.V. selbst werden sie richtiger als „gemeinschaftliche Einnahmen" bezeichnet. Als Einnahmen des Reichs kann man sie nur in dem Sinne charakterisiren, daß sie verfassungsmäßig oder reichsgesetzlich zur Bestreitung von Ausgaben des Reichs bestimmt sind, von den Einzelstaaten diesem Zweck nicht entzogen werden können; sowie man etwa die Erträgnisse des Gesellschaftsvermögens eigene Einnahmen der Sozietät im Gegensatz zu den Zuschüssen der Gesellschafter nennen kann. Nicht alle Staaten nehmen aber an allen diesen Einnahmen Theil; allen gemeinsam sind nur die Erträge des Reichsfinanzvermögens, die Gebühren, welche für die Amtshandlungen der Reichsbehörden zu entrichten sind, die Erträge der Reichsstempel-Abgaben, der statistischen Abgabe, die Erträge der Zölle, der Salzsteuer, Rübenzuckersteuer und Tabaksteuer [1]). Nicht betheiligt sind Bayern an den

1) Für die vom Zollgebiet ausgeschlossenen Gebietstheile wird von den Staaten ein entsprechender Beitrag durch Zahlung eines sogen. Aversums entrichtet, welches nach der ortsan-

eigenen Einnahmen des Reichsheeres und des Militär-Pensionsfonds; Bayern und Württemberg an den Ueberschüssen der Post- und Telegraphenverwaltung; Bayern, Württemberg und Baden an den Einnahmen aus der Branntweinbesteuerung; Bayern, Württemberg, Baden und Elsaß-Lothringen an den Erträgen der Brausteuer. Aus dem Bestehen dieser verschiedenen Gemeinschaften ergiebt sich als nothwendige Folge, daß auch die etwaigen Ueberschüsse der Vorjahre nicht gleichmäßig allen Bundesstaaten zu Gute kommen, sondern je nach der Einnahme-Quelle, aus welcher sie herstammen, anzurechnen sind.

2. Ausgaben. Im Allgemeinen gilt der Grundsatz, daß die Ausgaben des Reiches von sämmtlichen Staaten gemeinsam getragen werden, da die Thätigkeit des Reiches im Gesammtinteresse aller seiner Mitglieder erfolgt. Nur soweit für einen einzelnen Zweig dieser Aufgabe die Fürsorge des Reiches für ein bestimmtes Staatsgebiet ausgeschlossen oder beschränkt und die Territorial-Staatsgewalt an die Stelle gesetzt ist, scheidet die letztere auch aus der Gemeinschaft der Ausgaben aus, welche für diesen Zweck verwendet werden. So treffen die Kosten des Bundesamtes für das Heimathswesen Bayern und Elsaß-Lothringen nicht, an den Kosten der Post- und Telegraphenverwaltung sind Bayern und Württemberg nur mit einem Beitrag zu den Ausgaben für die Centralverwaltung betheiligt, die Kosten für die Kontrole der Branntwein- und Biersteuer und der Uebergangsabgaben werden von Bayern, Württemberg, Baden und Elsaß-Lothringen nicht mitgetragen. Auch die Kosten des Eisenbahnamtes und des Rechnungshofes sind nicht gleichmäßig vertheilt. Denjenigen Staaten, welche Landesgesandtschaften im Auslande halten, werden Nachlässe an den Kosten der an demselben Orte befindlichen Reichsgesandtschaften gewährt. Insbesondere aber bestehen für die Kosten zur Verzinsung und event. Tilgung der Reichsschuld drei verschiedene Gemeinschaften, indem für die Anleihen für Militärzwecke Bayern und für die Anleihen für die Post- und Telegraphenverwaltung Bayern und Württemberg keinen Antheil haben.

3. Die Matrikularbeiträge. „Insoweit die Ausgaben des Reichs durch die gemeinschaftlichen Einnahmen desselben nicht gedeckt werden, sind sie, so lange Reichssteuern nicht eingeführt sind, durch Beiträge der einzelnen Bundesstaaten nach Maßgabe der Bevölkerung aufzubringen, welche bis zur Höhe des budgetmäßigen Betrages durch den Reichskanzler ausgeschrieben werden". R.V. Art. 70. Die Verpflichtung zur Entrichtung der Beiträge beruht einerseits auf dem formellen Rechtstitel des Reichshaushaltsgesetzes, andererseits auf dem materiellen Rechtstitel der Mitgliedschaft des Reichsverbandes und des Antheils an den Reichsausgaben, der civilistisch angesehen sie als Societätsobligation qualifiziren würde. Erweisen sich die budgetmäßigen Matrikularbeiträge als unzureichend zur Deckung der Ausgaben, so bleibt für die Bundesstaaten die Verpflichtung bestehen, den noch fehlenden Betrag nachzuzahlen; diese Zahlungspflicht muß aber zuvor im Wege der Gesetzgebung festgestellt werden.

Nach den Bestimmungen des Art. 70 der R.V. sollten die Matrikularbeiträge nur dazu dienen, denjenigen Betrag der gemeinschaftlichen Ausgaben aufzubringen, welcher durch die daselbst genannten Einnahmen nicht gedeckt werden kann, sie sollten daher nur subsidiär zur Erhebung kommen, und nur provisorisch, „so lange Reichssteuern nicht eingeführt sind". Durch das Ges. v. 15. Juli 1879 § 8 Abs. 1 [1]) und durch das Reichsstempelges. v. 1. Juli 1881 § 32 sind diese Grundsätze der Reichsverfassung durchbrochen worden; indem die Anordnung getroffen worden ist, daß derjenige Ertrag der Zölle und der Tabaksteuer, welcher die Summe von 130 Mill. Mark in einem Jahr

wesenden Bevölkerung berechnet wird, jedoch unter Hinzurechnung eines festen Zuschlages v. 5 Mark pro Kopf auf die städtische und vorstädtische Bevölkerung Hamburgs und Bremens.

1) Die Bestimmung beruht auf einem von der Kommission des Reichstages genehmigten Antrage, der bei den Verhandlungen als der von Frankenstein'sche bezeichnet worden ist.

übersteigt, sowie der volle Ertrag der Reichsstempelabgabe zwar in die Reichskasse fließt, aber den einzelnen Bundesstaaten nach dem Maßstabe der Bevölkerung, mit welcher sie zu den Matrikularbeiträgen herangezogen werden, zu überweisen ist. Es wird also nicht der gesammte Ertrag der Zölle und Verbrauchsabgaben gemäß Art. 38 und 70 der R.V. zur Bestreitung der Bedürfnisse des Reiches verwendet, sondern nur eine fest bestimmte Summe des Ertrages, und es ist zwar eine Reichssteuer eingeführt worden, aber nicht zur Deckung der gemeinschaftlichen Ausgaben, sondern zur Vertheilung an die Bundesstaaten.

Das Rechtsverhältniß zwischen dem Reich und den Einzelstaaten ist hierdurch sehr complizirt worden. Die Einzelstaaten erheben die Zölle, die Tabaksteuer und Stempelsteuer und werden also zunächst Eigenthümer des in ihren Zoll- und Steuerkassen eingegangenen Geldes; sie erheben aber diese Abgaben für gemeinschaftliche Rechnung der Bundesstaaten (*für die Reichskasse*) und sind demnach für den *ganzen* von ihnen erhobenen Betrag, abzüglich der Rückvergütungen und Erhebungskosten, Schuldner des Reichsfiskus. Das Reichsschatzamt berechnet sodann nach dem Gesammterträgniß dieser Steuer diejenigen Summen, welche den einzelnen Bundesstaaten zu überweisen sind und zieht hiervon wieder den auf die betreffenden Staaten entfallenden Matrikularbeitrag ab. Nach dem Resultat dieser Hin- und Her-Rechnung ergiebt sich, welche Beträge der Einzelstaat an die Reichskasse zu zahlen oder aus ihr zu empfangen hat. Der Grundsatz aber, daß die *gesammten* Erträge der Zölle, Verbrauchsabgaben und Reichssteuern nach den verfassungsmäßigen Abzügen in die Reichskasse fließen, wird *scheinbar* dadurch gewahrt, daß im Etatsgesetz der *volle* Ertrag der Zölle, Tabaksteuer und Stempelabgaben als Einnahme des Reiches figurirt, daneben aber im Etat des Reichsschatzamtes als „Ueberweisungen an die Bundesstaaten" der veranschlagte Reinertrag der Zölle und der Tabaksteuer, soweit er die Summe von 130 Mill. Mark übersteigt, und der veranschlagte Reinertrag der Stempelabgaben als Ausgaben des Reiches aufgeführt werden.

Für die Veranschlagung der Matrikularbeiträge wird die ortsanwesende Bevölkerung (ohne Rücksicht auf die Staatsangehörigkeit) zu Grunde gelegt.

VI. **Das Haushalts-Etats-Gesetz.** 1. *Die Feststellung desselben.* Art. 69 der R.V. bestimmt: „Der Reichshaushalts-Etat wird durch *ein Gesetz* festgestellt". Da der Etat *keine Rechtssätze* enthält, sondern nur ein Voranschlag über die zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben ist, welcher mit der nach Ablauf der Wirthschaftsperiode zu legenden Rechnung über die wirklichen Einnahmen und Ausgaben korrespondirt, so ist er kein Gesetz im materiellen Wortsinne; die Bedeutung der angeführten Anordnung ist vielmehr die, daß der Etat *im Wege* der Gesetzgebung festgesetzt wird, also unter Zustimmung des Bundesrathes und Reichstages und unter Beobachtung derjenigen Regeln, welche für das Zustandekommen eines Reichsgesetzes gelten. Insbesondere finden die Vorschriften der R.V. in Art. 5 Abs. 2 über das Decisivvotum des Präsidiums im Bundesrathe, des Art. 78 Abs. 2 über die Aufhebung der Sonderrechte einzelner Staaten, des Art. 17 über die Ausfertigung und Verkündigung Anwendung.

Art. 69 der R.V. bestimmt ferner: „*Alle* Einnahmen und Ausgaben müssen *für jedes Jahr* veranschlagt und auf den Reichshaushalts-Etat gebracht werden". Die *Wirthschaftsperiode* des Reiches ist sonach verfassungsmäßig auf *ein Jahr* bestimmt worden; es muß daher für *jedes Jahr* ein *besonderes* Etatsgesetz festgestellt werden und dasselbe muß die Einnahmen und Ausgaben des *ganzen* Jahres umfassen. Die Wirthschaftsperiode des Reiches, welche anfänglich mit dem Kalenderjahr zusammenfiel, ist durch das Reichsges. v. 29. Febr. 1876 (R.G.Bl. S. 121) auf die Zeit vom 1. April bis zum 31. März fixirt worden. Im Zusammenhange mit der einjährigen Wirthschaftsperiode steht der Satz des Art. 71 Abs. 1 der R.V., daß die gemeinschaftlichen

Ausgaben in der Regel für ein Jahr bewilligt werden. Ferner sollen alle Einnahmen und Ausgaben des Reiches in einem einheitlichen Etat zusammengestellt werden. Die Verfassung spricht immer nur von dem Reichshaushalts-Etat, der durch ein Gesetz festgestellt wird; es sollen also nicht die Etats der einzelnen Verwaltungszweige getrennt festgestellt werden. Indeß ist der Erlaß eines oder mehrerer Nachtragsetats, wenn sich neue Ausgaben als nothwendig erweisen oder eine Veränderung der Einnahmequellen erfolgt, durch die Praxis wiederholt als zulässig anerkannt worden.

Art. 69 der R.V. bestimmt endlich: „Der Etat wird vor Beginn des Etatsjahres festgestellt". Es entspricht dies der Natur des Etats als Voranschlag; die Aufstellung eines Voranschlags von Einnahmen und Ausgaben, die bereits thatsächlich erfolgt sind, ist ein Widerspruch in sich. Die angegebenen Worte des Art. 69 schreiben einen Termin vor, bis zu welchem der Etat spätestens festgestellt werden muß; dagegen enthalten sie keine Vorschrift darüber, daß der Etat unmittelbar vor Beginn des Etatsjahres festgestellt werden müsse oder über die in dieser Hinsicht einzuhaltende Zeitgrenze. Der Natur der Sache nach verbietet sich nun allerdings die Aufstellung eines Voranschlages für eine noch ferne Wirthschaftsperiode und die bisherige Praxis hat ausnahmslos — auch noch im Jahre 1883 — daran festgehalten, in jedem Jahre nur den Etat des nächst folgenden Jahres festzustellen. Dem Wortlaut der Reichsverf. widerspricht es aber nicht, wenn in einer Sitzungsperiode des Reichstages die Etats der beiden folgenden Jahre in zwei besonderen, je ein Etatsjahr betreffenden Gesetzen festgestellt werden [1]).

Aus den erwähnten Vorschriften des Art. 69 in Verbindung mit der Anordnung des Art. 70 Abs. 1 der R.V., daß die gemeinschaftlichen Ausgaben in der Regel für ein Jahr bewilligt werden, ergiebt sich der Grundsatz, daß nach dem Ablauf des Etatsjahres

---

1) Bei der Berathung der Verfassung des Nordd. Bundes hat man nur die einjährige Wirthschafts periode im Gegensatz zur dreijährigen, mit der Legislaturperiode zusammenfallenden sanctionirt; hinsichtlich des Termins der Etatsfestsetzung aber nur bestimmt, daß sie vor Beginn des Etatsjahres erfolgen soll. Hierzu war auch allein Veranlassung gegeben. In Preußen war es viele Jahre hindurch nicht möglich gewesen, den Etat rechtzeitig festzustellen und es war dies ein Gegenstand häufiger und lebhafter Klagen geworden. Man befürchtete, daß derselbe Uebelstand im Nordd. Bunde eintreten könnte und man legte Werth darauf, durch eine ausdrückliche Verfassungsbestimmung dies auszuschließen. Daß dagegen der Etat von der Regierung zu früh, zu lange Zeit vor dem Beginn des Wirthschaftsjahres vorgelegt werden könnte, war kein Gegenstand der Befürchtung gewesen und eine Vorsorge dagegen zu treffen, kam Niemandem in den Sinn. Man kann daher aus den Verhandlungen bei Feststellung der Verf. nur die Thatsache herleiten, daß man allgemein von der Voraussetzung ausging, daß in einer Sitzungsperiode des Reichstages immer nur der Etat des nächstfolgenden Wirthschaftsjahres festgestellt werde; es läßt sich aber nicht mit dem geringsten Schein eines Grundes die Behauptung aufstellen, daß die Verfassung die Feststellung des Etats für ein späteres (zweitfolgendes) Wirthschaftsjahr verboten habe und hierauf allein kommt es an, wenn man eine solche Feststellung für verfassungswidrig erklären will. Uebrigens ist bei der im Jahre 1882/83 erfolgten Vorlegung von zwei Jahres-Etats sowohl in der Presse als im Reichstag selbst auf die Frage der Verfassungsmäßigkeit ein Gewicht gelegt worden, das ihr nicht zukömmt. Vgl. die Verhandlungen vom 10. und 11. Dezember 1882. Selbst wenn ein Gesetz „verfassungswidrig" ist, so bildet dies in keiner Weise ein Hinderniß für das verfassungsmäßige Zustandekommen desselben; sondern die einzige Folge davon ist die, daß es für abgelehnt gilt, wenn im Bundesrath sich 14 Stimmen dagegen erklären. Vgl. oben S. 83. Der Reichstag hat bereits sehr zahlreichen, der Verfassung widersprechenden Gesetzen seine Zustimmung ertheilt, und man hat sich über „Kompetenzbedenken" oder „Verfassungsbedenken" leicht hinweggesetzt oder sie gar nicht erhoben. Wer hat z. B. bei dem Ges. v. 21. Juli 1870, welches die Legislatur-Periode des am 31. Aug. 1867 gewählten Reichstages mit Rücksicht auf den Krieg mit Frankreich verlängerte, daran Anstoß genommen, daß es dem Art. 24 der R.V. nicht entsprach? Auffallend ist es, daß gerade diejenigen, welche das Etatsgesetz den Gesetzen im materiellen Wortsinne völlig gleichstellen und bei der Feststellung seines Inhaltes den Organen des Reiches eine ebenso ungebundene Freiheit wie bei den eigentlichen Gesetzen zuschreiben, diese Freiheit einem angeblichen Verfassungssatz gegenüber verneinen, soweit es sich um den Zeitpunkt der Berathung handelt. Wenn der Reichstag einen Etatsgesetzentwurf für das übernächste (oder ein noch späteres) Jahr in Berathung nehmen will, so bildet Art. 69 der R.V. für ihn sicherlich kein Hinderniß; wenn er aber nicht will, so läßt sich freilich ein Zwang nicht ausüben.

das Budget seine Kraft verliert und nicht als Normalbudget bis zur gesetzlichen Feststellung eines neuen Etats fortwirkt.

2. Ueber die Form des Etatsgesetzes enthält die Reichsverf. keine Bestimmung; die gegenwärtig geltenden Grundsätze sind im Anschluß an das in Preußen und dem Nordd. Bunde beobachtete Verfahren durch die Praxis herausgebildet worden. Es ist zu unterscheiden zwischen dem Gesetz, betreffend die Feststellung des Haushalts-Etats und dem Etat selbst, welcher als Anlage beigefügt ist. Das Gesetz kann sich darauf beschränken, zu constatiren, daß der Etat in Ausgabe und Einnahme auf so und so viel Mark festgestellt ist; es kann aber auch überdies Anordnungen enthalten, welche mit der Finanzwirthschaft und der Ordnung des Reichshaushalts in Zusammenhang stehen oder welche sonst aus irgend einem zufälligen Grunde bei Gelegenheit der Etatsfeststellung getroffen werden. Der Etat selbst besteht aus zwei Hauptabtheilungen, Ausgaben und Einnahmen. Der Ausgaben-Etat zerfällt in zwei Theile, „Fortdauernde Ausgaben" und „Einmalige Ausgaben"; bei den letzteren werden diejenigen des „ordentlichen" Etats, welche aus den regulären Einnahmen des Reiches gedeckt werden, unterschieden von denjenigen des „außerordentlichen" Etats, welche aus den Beständen des Finanzvermögens oder aus den Erträgen der Reichsanleihen gedeckt werden [1]). Die Ausgaben sind nach den Centralverwaltungsbehörden, die Einnahmen nach den Einnahmequellen gruppirt und nach Kapiteln und Titeln zusammengefaßt. Der Einnahme-Etat ist ein sogen. Netto-Etat, d. h. die Einnahmen werden mit demjenigen Betrage angesetzt, welcher der Reichskasse nach Abzug der Kosten und der den Einzelstaaten zu gewährenden Antheile als reiner Ueberschuß verbleibt. Ebenso werden die Matrikularbeiträge mit dem auf jeden Staat entfallenden, anschlagsmäßigen Nettobetrag aufgeführt.

Eine eigenthümliche Gestalt hat der Militär-Etat. Hinsichtlich Bayerns kommt die Bestimmung des Vertrages v. 23. Nov. 1870 III § 5 Ziff. II zur Anwendung, wonach der Geldbetrag, welcher für das Bayrische Kontingent zu verwenden ist, im Reichsbudget ausgeworfen wird, während die Aufstellung der Spezial-Etats Bayern überlassen bleibt. Für die Berechnung der auf Bayern entfallenden Gesammtsumme sind zu berücksichtigen die fortdauernden Ausgaben für das Reichsheer, die einmaligen Ausgaben des „ordentlichen Etats" für das Reichsheer und die Ausgaben des allgem. Militär-Pensionsfonds [2]). Für die übrigen Kontingente steht die Aufstellung der Spezial-Etats dem Reiche zu und zwar werden für die 3 Staaten mit eigener Militärverwaltung (Preußen, Sachsen, Württemberg) die Ausgaben bei den einzelnen Titeln in Parallel-Colonnen aufgeführt.

Eine besondere Beilage zum Reichshaushalts-Etat bildet der Besoldungs- und Pensions-Etat des Reichsbank-Direktoriums. Derselbe wird zwar im Wege der Reichsgesetzgebung festgestellt, die Ausgaben erfolgen aber aus den Mitteln der Reichsbank.

3. Die Bewilligung von Ausgaben. Art. 71 der R.V. stellt zwar ganz allgemein die Regel auf, daß die gemeinschaftlichen Ausgaben alljährlich bewilligt werden, aber sie normirt die wichtige Frage nicht, in wieweit die Bewilligung von Ausgaben res merae voluntatis und wieweit sie staatsrechtliche Pflicht des Reichstages sei. Hält man den obersten Grundsatz des konstitutionellen Staatsrechts fest, daß das bestehende Recht und die rechtlich begründeten Institutionen des Staates nur unter Uebereinstimmung von Souverain und Volksvertretung, nicht einseitig von einem dieser beiden Organen verändert werden dürfen, so ergiebt sich als unabweisliche Konsequenz, daß der Reichstag nicht

1) Die Bewilligung einer Ausgabe im „außerordentlichen" Etat hat daher staatsrechtlich die Bedeutung, daß die Ausgabe zwar gemacht werden soll, aber ohne daß die Matrikularbeiträge der Einzelstaaten dadurch erhöht werden.

2) Derselbe Grundsatz der antheilsmäßigen Berechnung der auf Bayern kommenden Summe findet auch Anwendung auf gewisse, aus dem Invalidenfonds zu bestreitende Ausgaben.

einseitig die bestehenden Gesetze durch Verweigerung der zu ihrer Ausführung nothwendigen Mittel suspendiren oder aufheben kann, daß es nicht alljährlich in sein Belieben gestellt sein kann, die Fortgeltung der Reichsgesetze und die Fortdauer der Reichsinstitute zu genehmigen oder zu unterdrücken. Es folgt demgemäß aus diesem Princip der Rechtssatz, daß das Ausgabenbewilligungsrecht des Reichstages durch die bestehenden Reichsgesetze und Institutionen gebunden und beschränkt ist und daß Ausgaben, welche zur Durchführung und Aufrechthaltung derselben erforderlich sind, von ihm nicht verweigert werden dürfen [1]). Der Etat ist nicht ein Organisationsgesetz des ganzen Reiches für je ein Jahr, sondern ein Wirthschaftsplan; er setzt also eine gesetzlich feststehende Organisation als feste Grundlage voraus.

Die Ausgaben zerfallen mithin hinsichtlich des Bewilligungsrechts des Reichstages in zwei Kategorien, die man etwa als willkührliche und nothwendige im staatsrechtlichen Sinne bezeichnen kann. Die ersteren dürfen von dem Reichstage nach Belieben verweigert werden und ihre Genehmigung hat den Charakter einer wirklichen Bewilligung, ohne welche die Reichsregierung zur Leistung dieser Ausgaben überhaupt nicht ermächtigt ist. Die andern dürfen nicht ohne Zustimmung des Bundesraths oder des berechtigten Gläubigers vom Reichstage verweigert werden. Ihre Bewilligung ist eine staatsrechtliche Pflicht des Reichstages und hat nicht den Charakter einer Zahlungs*ermächtigung* für die Regierung, sondern eines *Anerkenntnisses* der Nothwendigkeit oder Angemessenheit der Ausgabe. Der eigentliche Rechtsgrund derselben ist unabhängig vom Etat in Reichsgesetzen oder Verträgen gegeben. Formell unterliegen zwar auch alle diese Ausgaben der Bewilligung des Reichstages, materiell aber ist diese Bewilligung keine wahre Bewilligung, weil der Reichstag nicht befugt ist, sie zu versagen.

4. Die *Bewilligung der Einnahmen*. Die Reichsverf. spricht von einer Bewilligung der Einnahmen nicht; die Einnahmen beruhen vielmehr auf *dauernden*, einer jährlichen Genehmigung nicht bedürftigen gesetzlichen Titeln. Die Ansätze des Etats sind keine Ermächtigungen zur Erhebung der Beträge, sondern finanzwissenschaftliche oder kalkulatorische Schätzungen. *Neue* Einnahmequellen dagegen, für welche der Reichsregierung in den bisherigen Gesetzen ein Rechtstitel nicht gegeben war, können nur unter Zustimmung des Reichstages eingeführt werden. Auch zur Kontrahirung von Anleihen und zur Veräußerung oder Verwendung von Reichsfinanzvermögen bedarf die Regierung der gesetzlichen Ermächtigung. Was das Verwaltungsvermögen anlangt, so besteht zwar kein Rechtssatz, wonach die Veräußerung von unbrauchbar oder entbehrlich gewordenen Objekten an die Genehmigung des Bundesraths und Reichstages gebunden wäre; durch das Ges. v. 25. Mai 1873 §. 10 (R.G.Bl. S. 115) ist aber angeordnet worden, „daß alle Einnahmen aus der Veräußerung von Grundstücken, Materialien, Utensilien oder sonstigen Gegenständen, welche sich im Besitz der Reichsverwaltung befinden, für jedes Jahr veranschlagt und auf den Reichshaushalts-Etat gebracht werden müssen."

5. *Die Feststellung der Matrikularbeiträge*. Soweit durch die Einnahmen für die etatsmäßigen Ausgaben genügende Deckungsmittel nicht gegeben werden, *muß* der Reichstag Matrikularbeiträge bewilligen. Die Reichsregierung braucht sich einen Etat, der nicht balancirt, sondern mit einem Deficit abschließt, nicht gefallen zu lassen. Der Art. 70 schreibt ganz kategorisch vor, daß die Differenz zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Reiches durch Beiträge der einzelnen Bundesstaaten nach Maßgabe ihrer Bevölkerung aufzubringen ist, und da nach Art. 69 *alle* Einnahmen des Reiches auf den Reichshaushalts-Etat gebracht werden müssen, so können Reichstag und

1) Ueber diesen Grundsatz sind fast alle Deutschen Staatsrechtsschriftsteller einverstanden. Vgl. die Citate in meinem Staatsr. des D. R. III. 2. S. 348 Note 2. Eine ausdrückliche Anerkennung in Beziehung auf den Militär-Etat hat er in der R.V. Art. 62 Abs. 4 gefunden.

Bundesrath sich der budgetmäßigen Festsetzung der Matrikularbeiträge in Höhe jener Differenz nicht entziehen. Es ist dies deshalb von Wichtigkeit, weil der Reichskanzler nicht nach Maßgabe des Bedürfnisses, sondern nur bis zur Höhe des budgetmäßigen Betrages die Matrikularbeiträge einzuziehen befugt ist. R.V. Art. 70 a. E.

6. Die Wirkungen des Etatsgesetzes. Der Etat enthält keine Rechtsregel, keinen Befehl und kein Verbot, sondern nur Zahlen von höchst verschiedenartiger Bedeutung, welche nur in dem einen Punkt mit einander zusammenhängen, daß sie die Finanzwirthschaft des Reiches betreffen und in ihrer Gesammtheit dieselbe darstellen. Der Etat als Ganzes ist das von den höchsten Organen der Reichsgewalt festgestellte Programm der Reichsverwaltung. Seine Bedeutung reicht über die Sphäre des Finanzwesens weit hinaus. Bei der Aufstellung desselben ist die Tendenz nicht lediglich auf die finanzielle Ordnung gerichtet; die Prüfung beschränkt sich nicht darauf, ob die Einnahmen es gestatten, gewisse Ausgaben zu leisten, sondern die Verwaltungsbedürfnisse selbst werden nach sachlichen Gesichtspunkten geprüft und kontrolirt, die Nothwendigkeit oder Nützlichkeit der Ausgaben wird anerkannt oder verneint nach Maßgabe der bestehenden Gesetze und Einrichtungen und der dem Reiche obliegenden Aufgaben, und erst in zweiter Linie tritt die Sorge, Ausgaben und Einnahmen im Gleichgewicht zu erhalten, hinzu. Der Etat bildet daher für die Verwaltung die Richtschnur, welche sie, soweit es von ihrem Willen abhängt, befolgen muß. Niemals aber kann der Etat in dem Sinne festgestellt werden, daß Abweichungen von ihm überhaupt nicht vorkommen dürften. Da er sich auf die Zukunft bezieht, so kann seine Feststellung nur mit demjenigen Grade der Sicherheit erfolgen, mit welchem man die Zukunft vorher sehen und vorher bestimmen kann. Gerade in finanzieller Hinsicht ist seine bindende Kraft am geringsten, da die Höhe der Ausgaben und Einnahmen zum großen Theil von thatsächlichen Verhältnissen bedingt ist, die theils nicht vom freien Willen abhängen, theils nicht mit Sicherheit vorher erkannt werden können. Aber auch die materiellen Gründe und Zwecke der Ausgaben lassen sich nicht mit absoluter Sicherheit vorher fixiren. Der Etat soll keine Schablone sein, in welche die Verwaltung durchaus gepreßt werden muß, sondern eben nur ein der Verwaltung vorgezeichnetes Programm. Endlich normirt der Etat die Finanzwirthschaft für ein Jahr, während die faktische Erhebung von Einnahmen und Leistung von Ausgaben sich an diese Frist nicht binden läßt. Hiernach können folgende Arten von Abweichungen von den Ansätzen des Etats vorkommen:

a) Finanzielle oder quantitative, nämlich Minder-Einnahmen oder Mehr-Einnahmen, oder Minder-Ausgaben oder Mehr-Ausgaben. Die letzteren heißen Etats-Ueberschreitungen. Alle quantitativen Etats-Abweichungen müssen bei der definitiven Rechnungslegung nachgewiesen und gerechtfertigt werden; dagegen von einer Genehmigung oder Bewilligung kann nur in einem sehr beschränkten Maaße die Rede sein, da sie gewöhnlich nicht durch freie oder auf Willensentschließung beruhende Handlungen der Regierung entstehen, sondern Folgen der fehlerhaften Veranschlagung im Etat selbst sind [1]).

b) Die materiellen oder qualitativen Abweichungen vom Etatsgesetz sind die Nichterhebung einer etatsmäßigen Einnahme oder die Erhebung einer im Etat nicht aufgeführten Einnahme, sowie die Nichtleistung einer etatsmäßigen Ausgabe oder die Leistung einer außeretatsmäßigen Ausgabe. Soweit die Einnahmen durch Gesetze normirt sind, deren Ausführung von der Regierung nicht suspendirt werden darf, wie Zoll- und Steuergesetze und Gebührentarife, kann die Nichterhebung einer solchen Einnahme nicht vorkommen, wol aber kann die Regierung eine Einnahme unerhoben lassen, zu deren Erhebung sie nicht gesetzlich verpflichtet, sondern nur ermächtigt war, wie die Begebung von Anleihen

1) Vgl. darüber die näheren Ausführungen im Staatsr. des D. R. III. 2. S. 356 fg.

oder die Einziehung von Matrikularbeiträgen. Ebenso ist die Erhebung einer nicht etatsmäßigen Einnahme unverwehrt, wenn die Regierung einen gesetzlichen Titel dafür hat, wenn z. B. der Reichskasse durch Schenkungen, Legate, völkerrechtliche Verträge oder in Folge gerichtlicher Urtheile Einnahmen erwachsen. Eine ausdrückliche reichsgesetzliche Anerkennung, daß Einnahmen aus anderen als den im Etat aufgeführten Bezugsquellen zulässig sind, ist in dem Ges. v. 11. Nov. 1871 § 2 (R.G.Bl. S. 403) enthalten, dem zu Folge solche Einnahmen zur Wiederherstellung des Reichskriegsschatzes zu verwenden sind. Die Nichtleistung einer etatsmäßigen Ausgabe kann als eine Abweichung von der in dem Etatsgesetz aufgestellten Verwaltungsnorm erscheinen, für welche die Regierung politisch verantwortlich ist; eine staatsrechtliche Verantwortlichkeit besteht aber nur in denjenigen Fällen, in denen die Regierung abgesehen vom Etat durch andere Gesetze zur Leistung gewisser Ausgaben (z. B. Pensionen, Zinsen der Staatsschuld u. s. w.) rechtlich verpflichtet ist.

Für außeretatsmäßige Ausgaben muß die Regierung die Bewilligung des Reichstages nachsuchen, wenngleich dies in der Reichsverf. nicht ausdrücklich vorgeschrieben ist. Nur ist die Leistung einer solchen Ausgabe nicht „Gesetzwidrigkeit" oder „als Verletzung" des Etatsgesetzes anzusehen, für welche die Regierung beim Reichstage um „Indemnität" bitten müsse. Daraus, daß eine Ausgabe in den Verwaltungsplan nicht aufgenommen ist, folgt doch sicherlich nicht, daß sie verboten sei. Der Unterschied zwischen den etatsmäßigen und außeretatsmäßigen Ausgaben besteht darin, daß der Reichskanzler, welcher bei den etatsmäßigen Ausgaben von der Verantwortlichkeit für ihre Nothwendigkeit und Angemessenheit frei ist, bei den außeretatsmäßigen Ausgaben diese Verantwortlichkeit bis zur Bewilligung durch den Reichstag trägt; die Befugnisse des Reichstages aber sind materiell dieselben bei etatsmäßigen und außeretatsmäßigen Ausgaben. Die Bewilligung außeretatsmäßiger Ausgaben erscheint sachlich stets als eine Ergänzung und Berichtigung des Haushalts-Etats; wenn es möglich ist, die Genehmigung des Reichstages noch einzuholen, ehe die Ausgaben wirklich geleistet oder festgestellt sind, so erscheint die korrekteste Form die, durch einen Nachtragsetat, also in Gesetzesform, die Bewilligung zu konstatiren. Ist jedoch die Ausgabe thatsächlich geleistet, so widerspricht es der Logik, in Form eines Voranschlags die Bewilligung auszusprechen und es wird die Genehmigung in Form von Resolutionen des Bundesrathes und Reichstages ertheilt.

c) Die temporären Abweichungen vom Etat bestehen entweder darin, daß Ausgaben am Ende des Jahres noch nicht erledigt sind (Restverwaltung) oder daß sie bereits vor Beginn des Jahres geleistet worden sind. Die Restverwaltung ist an und für sich erlaubt und ganz unvermeidlich; von Wichtigkeit ist es nur, die Grenze zwischen Restverwaltung und Ausgabe-Ersparnissen zu ziehen. In dieser Beziehung bestimmt die Instruct. für die Preußische Ober-Rechnungs-Kammer vom 18. Dezember 1824 § 24, die provisorisch auch für den Rechnungshof des Deutschen Reichs bindende Kraft hat, daß nicht verbrauchte Fonds am Ende des zweiten Jahres als erspart zu berechnen sind. Eine Abweichung hiervon tritt nur dann ein, wenn der Etat selbst die in ihm bewilligten Ausgabenpositionen für übertragbar von einem Jahr auf das andere erklärt; als solche Fonds gelten alle Baufonds und alle zu einmaligen Ausgaben bewilligten Summen. Die Vorschußverwaltung ist im Allgemeinen untersagt und höchstens insoweit zulässig, als sie lediglich als erfrühte Zahlungsleistung, als Kassen-Auslage, erscheint. Dies kann nur bei solchen Kassen vorkommen, welche mit Materialbeständen abschließen dürfen und es sind die vorhandenen Bestände als Aktiva in einer den geleisteten Vorschüssen entsprechenden Höhe nachzuweisen, so daß die Vorschüsse rechnungsmäßig nicht als Mehrausgaben erscheinen.

VII. **Die Verwaltung ohne Etatsgesetz.** Es kann der Fall eintreten, daß das Reichshaushalts-Etatsgesetz vor Beginn des Etatsjahres *nicht* zu Stande kömmt; die Verfassung hat keine ausreichende Sicherheit geschaffen, um das Eintreten eines solchen Falles auszuschließen, aber auch keine Rechtsgrundsätze sanctionirt, welche in einem solchen Falle Platz greifen; die letzteren müssen daher auf wissenschaftlichem Wege aus allgemeinen Rechtsprincipien hergeleitet werden. Hierbei muß man ganz davon absehen, wen etwa die Schuld an dem Nichtzustandekommen trifft. Eine solche Schuld braucht überhaupt nicht vorzuliegen; bei gewissenhaftester Beobachtung aller staatsrechtlichen und politischen Pflichten kann der Fall eintreten, daß Bundesrath und Reichstag über den Etat zu übereinstimmenden Mehrheitsbeschlüssen nicht gelangen oder nicht rechtzeitig gelangen, und falls in der That ein Verschulden obwaltet, so kann dasselbe ebensowohl auf Seiten des Reichstages oder auf Seiten des Bundesrathes wie auf Seiten der Reichsregierung (des Reichskanzlers) liegen. Es kann daher nur irreführend sein, wenn man den thatsächlichen Zustand, daß ein Etatsgesetz nicht vorhanden ist, als eine Verfassungs*verletzung* bezeichnet, da in diesem Worte stets das Moment subjektiven Verschuldens mit enthalten ist; die Frage muß vielmehr ganz objektiv gestellt und beantwortet werden: Welche Rechtsregeln gelten für die Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben des Reiches, wenn bei Beginn des Etatsjahres das im Art. 69 der R.V. vorgeschriebene Etatsgesetz nicht vorhanden ist? In der Praxis des Reiches hat man bisher, wenn ein solcher Fall eintrat, eine Aushülfe dadurch geschaffen, daß man den Etat der abgelaufenen Wirthschaftsperiode für einen Monat erstreckte [1]). Derartige Gesetze enthalten keinen wirklichen Etat, sondern begnügen sich, bei den einzelnen Kapiteln und Titeln der Ausgaben und bei den Matrikularbeiträgen ein Zwölftel der Ansätze des prolongirten Jahresetats auszuwerfen „bis zur gesetzlichen Feststellung des Reichshaushalts-Etats für das Etatsjahr .... und vorbehaltlich der Aenderungen, welche durch diese Feststellung sich ergeben." *Den Vorschriften der R.V. wird durch dieses Auskunftsmittel nicht genügt*; denn Art. 69 verlangt, daß „alle Einnahmen und Ausgaben für jedes Jahr veranschlagt werden"; er kennt weder „Monats-Etats" noch Etatsgesetze, welche blos die Ausgaben und die Matrikularbeiträge betreffen. Indessen, wenn man hiervon absehen und die provisorische Erstreckung des letzten Etatsgesetzes für die correcte und dem „constitutionellen Prinzip" entsprechende Abhülfe anerkennen will, so ist damit die Frage keineswegs abgethan; denn so gut wie das Etatsgesetz selbst kann auch das Gesetz betreffend die vorläufige Erstreckung des vorigen Etats an Hindernissen aller Art scheitern.

Geht man von der Vorstellung aus, daß das Budgetgesetz die alleinige und ausschließliche gesetzliche Grundlage für die Finanzwirthschaft sei, daß nur durch das Budget-Gesetz die Regierung staatsrechtlich ermächtigt werde, Ausgaben zu leisten und Einnahmen zu erheben, so kommt man folgerichtig zu dem Resultat, daß, wenn ein Budgetgesetz nicht zu Stande kommt, die Finanzwirthschaft, d. h. überhaupt die staatliche Thätigkeit, stille stehen muß. An dieser absurden Consequenz erweist sich die Unrichtigkeit der Theorie; denn sie bedeutet die Desorganisirung und Auflösung des Staates. Hält man dagegen an der Bedeutung des Etatsgesetzes, wie sie in den vorhergehenden Erörterungen dargelegt worden ist, fest, so ergiebt sich als das oberste Prinzip der Satz, daß soweit die Regierung *nur durch den Etat* zur Erhebung von Einnahmen und zur Leistung von Ausgaben ermächtigt ist, ihr diese Befugniß beim Mangel eines ordnungsmäßig zu Stande gekommenen Etats fehlt, daß dagegen diejenigen Befugnisse, welche die Regierung *auf Grund dauernd wirksamer Gesetze* hat, ihr durch das bloße Nichtzustandekommen des Etats nicht entzogen werden, da es einer alljährlichen Prolongation oder Bestätigung dieser Befugnisse nicht bedarf. Hieraus ergiebt sich:

1) R.G. v. 26. März 1877 (R.G.Bl. S. 407). R.G. v. 30. März 1878 (R.G.Bl. S. 9).

1) Die Ausgaben sind zu unterscheiden in solche, zu deren Leistung die Regierung gesetzlich verpflichtet ist, und in solche, zu deren Leistung für die Regierung keine Rechtspflicht besteht. Die ersteren, welche im staatsrechtlichen Sinne als nothwendige zu bezeichnen sind, müssen von der Regierung geleistet werden, obgleich ein Etatsgesetz nicht verfassungsmäßig zu Stande gekommen ist. Man kann den Satz auch in der Art formuliren: Ausgaben, welche Bundesrath und Reichstag bei der Feststellung des Etats aus rechtlichen Gründen nicht verweigern dürfen, sind von der Regierung auch in dem Falle, daß die gesetzliche Feststellung des Reichshaushalts-Etats unterbleibt, zu leisten [1]). Ist jedoch die Ausgabe nur nach ihrem Rechtsgrunde nothwendig, aber nicht der Höhe nach festbestimmt, so hat die Regierung bei der Rechnungslegung den Nachweis zu führen, daß die Ausgabe in der Höhe, in welcher sie geleistet worden ist, erforderlich und angemessen war, so daß allerdings ihre Lage erheblich ungünstiger ist, als wenn sie auf Grund eines Etatsgesetzes verwaltet hat. Das Etatsgesetz des vorhergegangenen Jahres hat formell keine Geltung, thatsächlich werden aber meistens die in ihm enthaltenen, durch Uebereinstimmung der gesetzgebenden Körperschaften festgesetzten Beträge einen Anhaltspunkt für die Beurtheilung der Frage geben, ob die Regierung sich innerhalb der angemessenen Summen gehalten habe. Zu demselben Nachweise ist die Regierung genöthigt, wenn sie bei gesetzlich festgestelltem Etat den budgetmäßig veranschlagten Betrag überschreitet. Man kann daher den Satz aufstellen, daß bei nicht zu Stande gekommenem Etatsgesetz die Reichsregierung hinsichtlich aller nothwendigen, aber der Höhe nach nicht feststehenden Ausgaben in Bezug auf den ganzen Betrag derselben eine ähnliche Verantwortlichkeit trägt wie bei der Verwaltung auf Grund eines Etatsgesetzes hinsichtlich der Etatsüberschreitungen.

Für die willkürlichen, d. h. durch Gesetze nicht erforderten Ausgaben bedarf die Regierung der Regel nach einer Ermächtigung durch das Etatsgesetz, falls nicht in einem speziellen Gesetze die Ermächtigung zu einer Ausgabe ertheilt ist; demgemäß hat das Nichtzustandekommen des Etatsgesetzes im allgemeinen die Wirkung, daß die Regierung solche Ausgaben unterlassen muß. Allein aus thatsächlichen Gründen kann die Regierung in die Lage kommen, Ausgaben dieser Art leisten zu müssen. Die Befugniß hierzu beruht auf der allgemeinen Verpflichtung der Regierung, dringende Staatsinteressen wahrzunehmen; es ist widersinnig, die Staatsverwaltung unter die Fiction zu stellen, daß kein Staatsinteresse dringend, keine Ausgaben nothwendig sein können, deren Dringlichkeit und Nothwendigkeit nicht vorher durch ein Gesetz anerkannt worden sind. Auch bei vorhandenem Etatsgesetz kann der Fall eintreten, daß die Regierung Ausgaben für Zwecke leisten muß, welche im Etatsgesetz gar nicht berücksichtigt worden sind, vielleicht gar nicht berücksichtigt werden konnten. Hinsichtlich solcher außeretatsmäßigen Ausgaben hat aber die Regierung nicht nur den Nachweis zu führen, daß sie der Höhe nach angemessen und erforderlich waren, sondern daß der Zweck der Ausgabe selbst durch ein dringendes Reichsinteresse geboten war. In dieser Lage befindet sich die Regierung, wenn sie ohne Etatsgesetz die Verwaltung führt, hinsichtlich aller, nicht auf spezieller gesetzlicher Verpflichtung oder Ermächtigung beruhenden Ausgaben und man kann demgemäß den Rechtssatz aufstellen, daß bei nicht zu Stande gekommenem Etatsgesetz die Regierung hinsichtlich aller, nicht auf speziellen Gesetzesvorschriften beruhenden Ausgaben eine ähnliche Verantwortlichkeit trägt, wie bei der Verwaltung auf Grund eines Etatsgesetzes hinsichtlich der außeretatsmäßigen Ausgaben.

2. Die Einnahmen beruhen zum größten Theile auf Quellen, die von der alljährlichen Bewilligung unabhängig sind, insbesondere auf den dauernd giltigen Zoll- und

1) Ausdrücklich anerkannt ist dies hinsichtlich der aus der Begebung von Anleihen und Schatzscheinen hervorgehenden Verpflichtungen im Reichsgesetz v. 27. Januar 1875 § 4. (In allen Anleihegesetzen wiederholt.)

Steuer- und Gebührengesetzen und den Erträgen der Betriebsanstalten; hinsichtlich dieser Einnahmen ist daher die Verwaltung, wenn kein Etatsgesetz zu Stande gekommen ist, in ganz derselben Lage, als wenn die voraussichtlichen Erträge dieser Quellen im Etatsgesetze veranschlagt worden sind. Eine Ausnahme besteht nur hinsichtlich der Matrikularbeiträge [1]), da der Reichskanzler dieselben nach Art. 70 der R.V. nur bis zur Höhe „des budgetmäßigen Betrages" ausschreiben darf, und hinsichtlich der Einnahmen aus der Veräußerung von Grundstücken, da dieselben nach dem R.G. v. 25. Mai 1873 §. 11 nur unter Genehmigung des Bundesraths und des Reichstags verausgabt werden dürfen.

VIII. **Die Rechnungskontrole und Entlastung der Verwaltung.** Es fehlt gegenwärtig noch für das deutsche Reich an einer definitiven Festsetzung der Rechtsgrundsätze für die Rechnungskontrole und ebenso an einer definitiven Organisirung der damit betrauten Behörde. Man hat vielmehr seit dem Jahre 1868 von Jahr zu Jahr durch besondere Gesetze die Kontrole der Staatsrechnungen des nordd. Bundes und des deutschen Reiches der preußischen Oberrechnungskammer unter der Benennung „Rechnungshof des deutschen Reiches" (s. oben S. 60) übertragen und das preußische Recht über die Revision der Rechnungen in complexu auf die Reichsverwaltung für anwendbar erklärt. Seit dem Jahre 1875 [2]) sind an die Stelle der im Gesetz vom 4. Juli 1868 aufgeführten Vorschriften die nunmehr in Preußen geltenden Bestimmungen, insbesondere diejenigen des Gesetzes vom 27. März 1872 getreten [3]).

1. Der Umfang der dem Rechnungshofe obliegenden Kontrole erstreckt sich auf die Revision aller derjenigen Rechnungen, durch welche die Ausführung des festgestellten Reichshaushaltsetats und der sämmtlichen Etats und sonstigen Unterlagen, auf welchen derselbe beruht, dargethan wird, ingleichen der Rechnungen derjenigen Anstalten, Stiftungen und Fonds, welche aus Reichsmitteln unterhalten oder mit Zuschüssen bedacht werden und deren Verwaltung durch Reichsbeamte geführt wird. Ausgenommen sind nur die in den Etats ausgesetzten Fonds zu geheimen Ausgaben und die Rechnungen von untergeordneter Bedeutung [4]); hinsichtlich derjenigen Beträge, welche den einzelnen Truppentheilen des Heeres und der Kriegsmarine zur Selbstbewirthschaftung überwiesen werden, beschränkt sich die Prüfung des Rechnungshofes auf die Verausgabung derselben an die betreffenden Truppentheile im Ganzen. Dem Rechnungshof liegt ferner ob die Kontrole über Naturalien, Vorräthe, Materialien und überhaupt über das gesammte nicht in Geld bestehende Eigenthum des Reiches; endlich hat er die Rechnungen über die Verwaltung der Reichsschulden zu kontroliren.

2. Die Thätigkeit des Rechnungshofes hat eine dreifache Aufgabe.

a) Die Rechnungskontrole. Dieselbe umfaßt die kalkulatorische Prüfung und Justifizirung der Kassenrechnungen nebst der dazu gehörenden Beläge.

b) Die Kontrole der Verwaltung. Der Rechnungshof hat die Revision der Rechnungen darauf zu richten, ob bei der Erwerbung, der Benutzung und der Veräußerung von Reichseigenthum, bei der Erhebung von Reichseinnahmen, soweit solche durch

1) Ueber die an Stelle der Entrichtung der Matrikularbeiträge eintretende Pflicht der Einzelstaaten, jährlich so viel mal 225 Thaler als die Kopfzahl der Friedensstärke ihrer Heeres-Kontingente beträgt, zur Reichskasse fortzuzahlen (R.V. Art. 62 Abs. 2), vgl. Staatsr. d. Deutsch. R. III. 2. S. 375 fg.

2) R.G. v. 11. Febr. 1875 (R.G.Bl. S. 61).

3) Preuß. Ges.-S. 1872 S. 278 ff. Dieses Gesetz enthält keine vollständige Regelung der Finanzkontrole und hat die früheren Gesetze und Verordnungen nur insoweit außer Kraft gesetzt, als sie seinen Bestimmungen zuwiderlaufen. Die materiellen Grundsätze der Finanzverwaltung, die zugleich materielle Regeln der Finanzkontrole sind, finden sich in der, in der Preuß. Ges.-Samml. nicht verkündeten „Instruktion für die Ober-Rechnungskammer vom 18. Dezember 1824", welche im Wesentlichen noch gegenwärtig in Geltung steht.

4) Die Abgränzung der letzteren beruht auf Herkommen; von Zeit zu Zeit hat der Rechnungshof übrigens auch diese Rechnungen zu prüfen.

Reichsbehörden erfolgt, und bei der Verwendung der Einkünfte des Reichs nach den bestehenden Gesetzen und Vorschriften, unter genauer Beobachtung der maßgebenden Verwaltungsgrundsätze verfahren worden ist. Die Monita des Rechnungshofes beziehen sich demnach auch darauf, daß die einzelnen Einnahme- und Ausgabeposten nicht im Einklang mit den bestehenden Gesetzen und Verwaltungsvorschriften sich befinden. Die Verwaltungsbehörden haben für die Erledigung dieser Monita, soweit sie dieselben als begründet anerkennen, Sorge zu tragen. Den Centralbehörden des Reiches, in letzter Instanz dem Reichskanzler, liegt es ob, für die Erfüllung dieser Pflicht einzustehen und die ihm unterstellten Behörden und Beamten dazu anzuhalten. Mit dieser Funktion des Rechnungshofes verbindet sich die Pflicht desselben, die *Zweckmäßigkeit* der bestehenden Vorschriften und Einrichtungen und der nach Maßgabe derselben geführten Finanzwirthschaft zu prüfen und sein Augenmerk darauf zu richten, „ob und wo nach den aus den Rechnungen zu beurtheilenden Ergebnissen der Verwaltung zur Beförderung der Reichszwecke Abänderungen nöthig sind." Dieser Verpflichtung hat der Rechnungshof in der Art zu entsprechen, daß er nach Ablauf eines jeden Geschäftsjahres dem Kaiser einen Bericht über die Ergebnisse seiner Thätigkeit abstattet.

c) *Die Kontrole der etatsmäßigen Finanzwirthschaft* d. i. die Prüfung, inwieweit die Verwaltung dem Etatsgesetz gemäß geführt worden ist. Alle Abweichungen der faktischen Rechnungsresultate von den Sollansätzen des Budgets sind festzustellen und es ist bei jeder einzelnen Ausgabepost zu prüfen, ob sie bei demjenigen Fonds oder Spezialtitel in Rechnung gestellt ist, welcher für *diesen* Zweck im Haushaltsetat bestimmt ist, und bei jeder Einnahmepost, ob sie an der richtigen Stelle eingetragen ist.

3. Die Entscheidungen des Rechnungshofes haben *innerhalb der Verwaltung* folgende *Rechtswirkungen*:

a) Wenn der Rechnungshof eine Rechnung als *richtig* festgestellt hat oder die von ihm erhobenen Erinnerungen von dem rechnungsführenden Beamten erledigt worden sind, so ist dem letzteren von dem Rechnungshofe ein Anerkenntniß (Entlastung) zu ertheilen, welches die Wirkungen einer *Quittung* hat.

b) Wenn der Rechnungshof Erinnerungen aufgestellt hat, welche nicht erledigt worden sind, so treten nach Verschiedenheit der Fälle verschiedene Folgen ein. Die Aufgabe des Rechnungshofes ist im wesentlichen eine kritische; er hat weder die Machtbefugnisse einer höchsten Verwaltungsbehörde, noch kömmt seinen Festsetzungen die Kraft richterlicher Urtheile zu. Die von ihm erhobenen Monita sind *einseitige* Auslegungen der betreffenden Vorschriften oder Beurtheilungen des betreffenden Thatbestandes, welchem von Seiten der Verwaltungsbehörden eine *andere* Auslegung oder Beurtheilung gegenübergestellt werden kann. Hiernach ist also ein Meinungsconflict zwischen Rechnungshof und Verwaltung möglich; dieser Conflict ist aber nicht mit der rechnunglegenden Unter- oder Mittelbehörde, sondern nur mit dem Verwaltungschef, also bei den Reichsverwaltungen in letzter Instanz mit dem Reichskanzler, zum Austrag zu bringen. Erkennt die rechnungslegende Verwaltungsstelle oder die vorgesetzte Dienstbehörde derselben die Erinnerung des Rechnungshofes für begründet an, so gehört es zu ihren Pflichten, das Monitum zu erledigen. Bleibt dagegen zwischen dem Rechnungshofe und dem Verwaltungschef (Reichskanzler) eine Meinungsverschiedenheit bestehen, so muß die Entscheidung bei einer höheren Stelle durch den Reichskanzler herbeigeführt werden. Als solche ist im allgemeinen der *Bundesrath* anzusehen, da er nach Art. 7 Ziff. 3 der R.V. „über Mängel, welche bei der Ausführung der Reichsgesetze oder der allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen hervortreten", Beschluß zu fassen hat. Soweit jedoch die Monita sich auf die Ausführung von Anordnungen beziehen, zu deren selbstständigem Erlaß der Kaiser reichsgesetzlich ermächtigt ist, was namentlich hinsichtlich der das Militär-

und Marinewesen betreffenden Einrichtungen Platz greift, so ist der Zweifel durch eine kaiserliche Kabinetsordre zu entscheiden. Wenn andererseits Vorschriften in Frage stehen, an deren Erlaß der Reichstag eine Mitwirkung gehabt hat, was von allen vom Reichstage zum Gegenstande einer Beschlußfassung gemachten Positionen des Reichshaushaltsetats gilt, ist auch die Entscheidung des Reichstages über die Ertheilung oder Versagung der Decharge herbeizuführen.

4. Die Aufgabe des Rechnungshofes ist nicht darauf beschränkt, die Finanzverwaltung im Verwaltungsinteresse zu kontroliren und zu revidiren, sondern auch unter den obersten Organen des Reiches selbst den großen Schlußakt der ganzen Finanzverwaltung, die definitive Legung und Abnahme der Rechnung über den Staatshaushalt vorzubereiten. Art. 72 der Reichsverf. verpflichtet den Reichskanzler „über die Verwendung aller Einnahmen des Reichs dem Bundesrathe und dem Reichstage zur Entlastung jährlich Rechnung zu legen." Der Reichstag ist nicht in der Lage, die ihm vorgelegte Rechnung über den Reichshaushalt selbstständig einer in die Einzelheiten gehenden Revision zu unterziehen; vielmehr sollen die vom Rechnungshofe geleisteten Revisionsarbeiten dem Reichstage nutzbar gemacht werden. Demgemäß sind nebst der allgemeinen Rechnung über den Jahreshaushalt des Reichs die Bemerkungen des Rechnungshofes, welche derselbe unter selbstständiger unbedingter Verantwortlichkeit aufzustellen hat, dem Reichstage mit vorzulegen. Der Rechnungshof hat diesen Bemerkungen eine Denkschrift beizufügen, welche die hauptsächlichsten Ergebnisse der von ihm vorgenommenen Prüfung übersichtlich zusammenfaßt.

Bundesrath und Reichstag ertheilen die Decharge jeder besonders. Weder der Bundesrath noch der Reichstag dürfen dem Reichskanzler die Decharge verweigern, wenn sie begründete Ausstellungen an der ihnen vorgelegten Rechnung nicht zu erheben vermögen; denn das Recht auf Ertheilung der Entlastung ist das Korrelat der Pflicht zur Rechnungslegung. Die Rechtswirkungen der ertheilten Decharge sind in privatrechtlicher Beziehung die einer ordnungsmäßigen Quittung, in staatsrechtlicher die Entlastung des Reichskanzlers von der ihm bis dahin obliegenden Verantwortlichkeit, welche bisher freilich noch nicht zu einem praktisch anwendbaren Rechtsinstitut ausgebildet worden ist.

Das

Staatsrecht der Reichslande Elsaß-Lothringen.

Von

A. Leoni,
Landgerichtsrath in Straßburg i. E.

Litteratur und Quellen.

Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. I. Tübingen-Freiburg 1876. §§ 6, 54, 55. Bd. II. Tübingen-Freiburg 1878. § 62. — Meyer, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts. Leipzig 1878. §§ 69, 138—141, 166. — Zorn, Das Reichsstaatsrecht. Berlin 1880. §§ 22—24. — Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich. Würzburg 1873. S. 31, 92 ff. — Löning, Die Verwaltung des General-Gouvernements im Elsaß. Straßburg 1874. — Mitscher, E.-L. unter Deutscher Verwaltung, Preußische Jahrbücher XXXIII. S. 289 ff., 388 ff., 551 ff., XXXIV. S. 404 ff., 473 ff. — Batbie, Traité théorique et pratique de droit public et administratif. Paris 1862. — Dufour, Traité général de droit administratif appliqué. Paris 1868. — Ducrocq, Cours de droit administratif. Paris 1869. — Dalloz, Répertoire méthodique et alphabétique de Législation, de Doctrine et de Jurisprudence etc. etc. Paris. — Block, Dictionnaire de l'Administration française. Paris 1878. — Pradier-Fodéré, Précis de droit administratif. Paris 1872. — Dupont, Dictionnaire municipal. Paris 1870. — Gaudry, Traité de la législation des cultes. Paris 1856. — Grun, Traité de la police administrative. Paris 1862. — Serrigny, Traité de l'organisation, de la compétence et de la procédure en matière contentieuse administrative dans leurs rapports avec le droit civil. Paris 1865. —

von Richthofen, Ueber die staatsrechtliche Gültigkeit der während des Kriegs 1870/71 Seitens der franz. Regierung erlassenen Gesetze und Dekrete für E.-L. Hirth's Annalen 1874 S. 522 ff. — von Stengel, Das öffentliche Recht und die Verwaltungsgerichtsbarkeit in E.-L., Hirth's Annalen 1876 S. 108 ff., 897 ff. — Derselbe, Ueber den Diktaturparagraphen, Hirth's Annalen 1878 S. 114 ff. — Förtsch, Die gerichtliche Verfolgung der Verwaltungsbeamten in E.-L.; Puchelts Zeitschrift Bd. 10 S. 344 ff., 465 ff. — Löning, Die franz. Verwaltungsgerichtsbarkeit, Hartmanns Zeitschrift Bd. 5 S. 337 ff., Bd. 6 S. 12 ff., S. 181 ff. — Kanngießer, Die Rechtsverhältnisse der Beamten und Lehrer in E.-L. Berlin 1874. —

Sammlung der in E.-L. geltenden Gesetze, auf Anregung des Oberpräsidenten von Möller herausgegeben von F. Althoff, Professor, R. Förtsch, Landgerichtsdirektor, A. Harseim, Justizrath und Gouvernementsauditeur, A. Keller, Oberlandesgerichtsrath und A. Leoni, Landgerichtsrath. Straßburg 1880. — Leydhecker, Die Zölle und indirekten Steuern in E.-L. Straßburg 1877. — Jacob, Die Gesetze über Enregistrements-Stempel-Hypothekengebühren und ähnliche Abgaben in E.-L. Straßburg 1878. — von Reichlin, Die Gemeindegesetzgebung in E.-L. Straßburg 1881. — Dursy, Das Staatskirchenrecht in E.-L. 2 Bände. Straßburg 1876. 1879. — Mittheilungen aus der Verwaltung von E.-L. während der Jahre 1871—1878, zusammengestellt im Kais. Oberpräsidium. Straßburg 1879. — Die Verwaltung des niederen und höheren Unterrichts in E.-L. von 1871—Ende 1878. Straßburg 1879. — Unter den Gesetzentwürfen ist hervorzuheben der Entwurf des Gesetzes, betreffend die Verfassung und Verwaltung E.-L's vom 4. Juli 1879 nebst Motiven.

Abkürzungen.

A.G.	= Ausführungs-Gesetz.
C.P.O.	= Civil-Prozeß-Ordnung.
D.	= Dekret.
Dez.D.	= Dezentralisations-Dekret.
D.P.	= Dalloz, Jurisprudence générale, receuil périodique.
E.G.	= Einführungs-Gesetz.
E.-L.	= Elsaß-Lothringen.
G.Bl.	= Gesetz-Blatt.
G.V.G.	= Gerichts-Verfassungs-Gesetz.
Jurist. Zeitschr.	= Juristische Zeitschrift für das Reichsland Elsaß-Lothringen.
Kass.	= französischer Kassationshof.
O.P.	= Ober-Präsident.
R.B.G.	= Reichs-Beamten-Gesetz.
R.G.Bl.	= Reichs-Gesetz-Blatt.
R.K.	= Reichs-Kanzler.
R.V.	= Reichs-Verfassung.
S.C.	= Senatus-Consult.
St.P.O.	= Straf-Prozeß-Ordnung.
St.R.	= franz. Staatsrath.
St.R.G.	= Gutachten des franz. Staatsraths.
V.	= Verordnung.
Verw.Ges.	= Gesetz betreffend die Einrichtung der Verwaltung.

Erster Abschnitt.

Einleitung.

§ 1. Die Herrschaft des General-Gouverneurs. Durch Allerhöchsten Erlaß des Königs von Preußen, als des Oberbefehlshabers der deutschen Heere, vom 14. August 1870 wurden wenige Wochen nach Ausbruch des Kriegs zwischen den deutschen Staaten und Frankreich die okkupirten Theile des Elsaß unter die Verwaltung eines „General-Gouverneurs im Elsaß" gestellt; durch Allerhöchsten Erlaß vom 21. August 1870 wurden die Arrondissements Saarburg, Chateau-Salins, Saargemünd, Metz und Thionville, und durch Kabinetsordre vom 7. November 1870 die Kantone Schirmeck und Saales, soweit dieselben im Quellengebiet der Breusch liegen, dem General-Gouvernement Elsaß zugetheilt; letzteres umfaßte damit ungefähr dasselbe Gebiet, welches heute Elsaß-Lothringen bildet. Thatsächlich waren schon um Mitte August die französischen Gebietstheile, welche durch den Friedensvertrag an das deutsche Reich zurückfielen, mit Ausnahme der Festungen und der südlichen Hälfte des Ober-Elsaß, und Anfangs Dezember das gesammte Gebiet mit Ausnahme der Festung Bitsch von den deutschen Truppen besetzt [1]).

Durch die Okkupation wurde die Herrschaft der französischen Regierung außer Wirksamkeit gesetzt; an ihre Stelle trat die unbeschränkte Gewalt des Oberfeldherrn der verbündeten Truppen. Es war dies eine im Völkerrecht begründete Folge des Kriegs. Eine kriegführende Macht, welche feindliches Gebiet besetzt, kann ohne Gefährdung ihrer Zwecke die Fortdauer der feindlichen Herrschaft in dem besetzten Gebiete nicht dulden; kraft der Entscheidung der Waffen wird sie selbst zur Herrschaft berechtigt. Zur Handhabung derselben wurde ein General-Gouverneur berufen, dessen Zuständigkeit durch eine von dem preußischen Kriegsministerium in Gemeinschaft mit dem Kanzler des norddeutschen Bundes entworfene, von dem Oberfeldherrn genehmigte Instruktion normirt wurde. Diese Instruktion wurde nicht veröffentlicht; es steht aber fest, daß der General-Gouverneur zur Ausübung aller in der Staatsgewalt liegenden Befugnisse ermächtigt, daß ihm nicht nur die Wahrnehmung der durch das Landesrecht dem Staatsoberhaupt vorbehaltenen Rechte gestattet, sondern daß ihm auch die gesetzgebende Gewalt übertragen war [2]).

Durch Allerhöchsten Erlaß vom 26. August 1870 wurde dem General-Gouverneur ein Civilkommissar beigeordnet, welchem die Aufgabe zufiel, für die Erhebung der Steuern Sorge zu tragen und die allgemeine Verwaltung des Landes zu leiten; nur das

1) Vgl. Mitscher, Preuß. Jahrb. Band XXIII. S. 289.

2) Besondere durch V. v. 9. September 1870 erlassene Bestimmungen regelten die Verkündung und den Eintritt der verbindenden Kraft der Verordnungen des General-Gouverneurs; die Verkündung erfolgte in den „Amtlichen Nachrichten für das General-Gouvernement Elsaß", welche seit dem 19. Oktober 1870 unter der Aufschrift: „Straßburger Zeitung und Amtliche Nachrichten für das General-Gouvernement Elsaß" erschienen.

Post-, Eisenbahn- und Telegraphenwesen blieb besonderen für das ganze okkupirte französische Gebiet eingesetzten Generaldirektionen unterstellt.

Die während der Dauer des Kriegs entwickelte gesetzgeberische Thätigkeit erstreckte sich im Wesentlichen nur auf Anordnungen zur Abwendung nachtheiliger Folgen des Kriegs und zur Wiederbelebung der durch die Flucht der französischen Beamten in Stillstand gerathenen Verwaltung. Namentlich in letzterer Richtung wurde eine große Thätigkeit entfaltet. Aus den fünf Arrondissements Saarburg, Chateau-Salins, Saargemünd, Metz und Thionville, welche früher zu den Departements der Meurthe und der Mosel gehörten, wurde ein Departement Deutsch-Lothringen gebildet, und an die Spitze dieses Departements sowie der Departements Nieder- und Oberrhein wurden Präfekten gestellt, welche ihr Amt gemäß den französischen Gesetzen zu verwalten hatten (Erl. v. 21. August 1870). An Stelle der Arrondissements wurden kleinere Verwaltungsbezirke, Kreise, eingerichtet und mit deren Verwaltung Kreisdirektoren betraut; für die Zuständigkeit derselben blieben die bezüglich der Unterpräfekten bestehenden Regeln maßgebend. Durch Zirkular-Verfügung vom 14. Oktober 1870 wurde für jedes Departement ein Steuerdirektor bestellt und in Verbindung damit wurden Departemental-Hauptkassen errichtet, welche das Kassen- und Rechnungswesen nach den für die preußischen Regierungs-Hauptkassen geltenden Grundsätzen zu führen hatten. Zur Untersuchung und Aburtheilung gemeingefährlicher Verbrechen und Vergehen wurden zwei ständige Kriegsgerichte zu Straß- und Metz eingesetzt (V. v. 12. Sept. u. 19. Dez. 1870); die Aburtheilung von Polizei-Uebertretungen, Forstfreveln und der mit Geldstrafe oder Konfiskation bedrohten Steuerdelikte wurde den Polizeikommissären, Forstbehörden und dem Kommissar für die Verwaltung der indirekten Steuern überwiesen (V. v. 19. Nov., 5. Dez. 1870, 20 u. 24. Januar 1871). Zahlreiche Verfügungen haben die Einrichtung der Forstbehörden, die Eröffnung von Steuerämtern, die Erhebung der Steuern, die Behandlung der Schulangelegenheiten u. A. m. zum Gegenstande.

Die Vollmachten des General-Gouverneurs blieben auch nach Abtretung des Landes noch mehrere Monate bestehen und seine gesetzgeberischen Funktionen erloschen erst durch das Vereinigungs-Gesetz v. 9. Juni 1871. Die Rechtsgültigkeit der von ihm erlassenen Verordnungen, von welchen mehrere noch in Kraft sind, ist niemals bezweifelt worden; dieselben sind aber nicht, wie behauptet wird [1]), als Willensakte anzusehen, welche der deutsche Oberbefehlshaber an Stelle der suspendirten französischen Staatsgewalt vornahm, sondern als Willensakte des deutschen Oberbefehlshabers selbst, welcher kraft Völkerrechts Träger der Staatsgewalt war. Hier ist daher auch die Frage zu prüfen, ob und inwieweit die von dem französischen Staate erlassenen Gesetze weiter galten und noch zur Geltung gelangt sind.

Da durch die Eroberung die absolute Herrschaft der deutschen Staaten über E.-L. begründet wurde, so kamen unbedenklich alle diejenigen Vorschriften in Wegfall, welche sich auf die Bildung des höchsten staatlichen Willens bezogen. Ferner ergab sich als nothwendige Folge der Eroberung die Rechtsunwirksamkeit aller Bestimmungen, welche bei der Reorganisation nicht ersetzte Einrichtungen betrafen. Abgesehen hiervon bildete aber die Lostrennung des Landes von Frankreich und der hiedurch bewirkte Wechsel in dem Subjekt der Staatsgewalt keinen Beseitigungsgrund des bestehenden Privat- oder öffentlichen Rechts. Alle übrigen Vorschriften, insbesondere auch diejenigen, welche die Rechte der Bewohner und Korporationen des Landes gegenüber den Organen der Staatsgewalt sicher stellen, blieben daher in Geltung, soweit der neue Gesetzgeber sie nicht ausdrücklich außer Kraft setzte. Hiebei war es gleichgültig, ob dieselben in einem Gesetze oder einer Ver-

1) Laband, Band II. S. 123. Dagegen Zorn S. 421 ff.

fassungsurkunde niedergelegt waren [1]): jedoch hatten die Verfassungsvorschriften jetzt keine höhere Bedeutung mehr als jede andere gesetzliche Bestimmung. In der Bekanntmachung des Civilkommissars vom 30. August 1870 wurden diese Grundsätze ausdrücklich anerkannt; es heißt in derselben: „Der leitende Gedanke dieser instituirten Civilverwaltung ist die Aufrechterhaltung der bestehenden Gesetze, Einrichtungen und Anordnungen. Die Verwaltung wird in den bestehenden Formen überall fortgeführt, nur die Spitze hat gewechselt." — Voraussetzung der Weitergeltung bildete aber, daß das betreffende Gesetz noch Rechtsverbindlichkeit erlangt hatte. Der Eintritt dieser Rechtsverbindlichkeit war nun ohne Zweifel überall da ausgeschlossen, wo die Okkupation sich vollzogen hatte, weil durch die Okkupation die deutsche Herrschaft an Stelle der französischen getreten war, und letztere sich daher in keiner Weise mehr bethätigen konnte. Anderseits hat grundsätzlich auch nur die Okkupation [2]) den Eintritt der Rechtsverbindlichkeit verhindert. Allerdings haben die deutschen Staaten durch Einrichtung des General-Gouvernements von Anbeginn den Willen kundgegeben, das in demselben begriffene Gebiet dauernd zu behalten; aber diese Willensäußerung und die nachfolgenden Kundgebungen waren nur einseitige Akte, welche überall, wo die französische Regierung noch ihre Herrschaft auszuüben in der Lage war, wirkungslos blieben. Als Regel ist somit aufzustellen, daß in E.-L. diejenigen französischen Gesetze weiter galten, welche bis zum 4. August 1870, als dem Tage, an welchem zuerst eine Besetzung französischen Gebiets statt hatte, die Rechtskraft beschritten hatten, was bezüglich aller im Bulletin des Lois bis zu No. 1829 Serie XI. abgedruckten Gesetze der Fall ist [3]); daß dagegen die späteren Gesetze nur noch insoweit Geltung erlangten, als der betreffende Ort nicht okkupirt war. Der Grundsatz, daß nur die Okkupation dem Beschreiten der Rechtskraft im Wege stand, erleidet indessen eine Ausnahme. Es kommt hier in Betracht, daß die Vermuthung, welche Art. 1 des code civil und die V. v. 17. Oktober 1816 bezüglich der Verkündung der Gesetze aufstellen (vgl. Anm. 3), zur Voraussetzung hat, daß diese Verkündung auch thatsächlich durch Anschlag oder Verbreitung des Bulletin des Lois stattfinden kann, und nicht Platz greift, wenn diese Möglichkeit durch höhere Gewalt ausgeschlossen wurde; der Eintritt der Rechtsverbindlichkeit eines Gesetzes fand daher auch nicht statt in Festungen, welche zwar nicht okkupirt, aber in einer Weise cernirt waren, daß die Einwohner keine Kenntniß von dem Gesetze erhalten konnten [4]).

Nach einer Bemerkung von Mitscher (Preuß. Jahrb. Band 34 S. 425) hätten die Verwaltungsbehörden den Grundsatz befolgt, daß alle unter dem Kaiserreich, also bis zum 4. Sept. 1870, erlassenen Gesetze in dem ganzen Reichslande anzuwenden, den

---

1) Vgl. Bluntschli, Völkerrecht § 707, Löning, General-Gouvern. S. 189 ff.

2) D. h. die thatsächliche Besitzergreifung mittels Besetzung durch die Truppen oder Beherrschung von einem besetzten Punkte aus, vgl. von Richthofen in Hirth's Annalen 1874 S. 522 ff.

3) Nach Art. 1 des code civil und der V. v. 27. November 1816 begann die verbindliche Kraft der Gesetze abgesehen von außerordentlichen Fällen, in welchen das Staatsoberhaupt eine beschleunigte Form der Verkündung anordnen konnte (Art. 4 V. vom 27. Nov. 1816 u. V. vom 18. Januar 1817), mit dem Augenblicke, von dem ab die Ausfertigung des Gesetzes als verkündigt galt. Die Verkündigung war als erfolgt anzusehen: im Departement der kais. Residenz einen Tag nach dem Tage, an welchem die betreffende Nummer des Bulletin des lois im Justizministerium hinterlegt war; in allen anderen Departements nach Ablauf derselben Frist unter Zusatz von je einem Tage für je 10 Myriameter Entfernung zwischen Paris und dem Departementshauptorte. Das Datum der Hinterlegung im Justiz-Ministerium wurde am Ende jeder Nummer beigedruckt. Die Entfernungen der Departementshauptorte von Paris wurden durch V. v. 25 Thermidor XI festgestellt und betragen für Straßburg 46,4, für Kolmar 48,1, für Metz 30,8, für Nancy 33,4 und für Epinal 38,1 Myriameter. Der Beginn der Rechtskraft wird stets nur durch volle 10 Myriameter um je einen Tag hinausgeschoben (Kass. v. 27. Juni 1854 und 9. April 1856, D.P. 55. 1. 261; 56. 1. 187).

4) Vgl. Laband, II. S. 122.

republikanischen Gesetzen dagegen jede Geltung, selbst in denjenigen Landestheilen, in welchen sie während einiger Zeit angewendet worden sind, zu versagen sei. Diese Unterscheidung, mittels welcher eine Rechtszersplitterung vermieden werden sollte, ist rechtlich nicht zu begründen; die Behauptung, daß das gouvernement de la défense nationale keine vollberechtigte Regierung gewesen sei, kann zur Rechtfertigung derselben nicht mehr aufgestellt werden, nachdem sowohl der französische Kassationshof als der französische Staatsrath wiederholt die Legalität der von dieser Regierung erlassenen Akte anerkannt haben. Die e.-l. Gerichte haben mehrfach Dekreten der republikanischen Regierung für einzelne Orte Wirksamkeit zuerkannt (so z. B. das Landgericht Straßburg durch Entscheidung vom 30. Juli 1872 dem Dekret vom 5. Sept. 1870 betreffs Aufhebung des Zeitungsstempels für Straßburg und das Landgericht Zabern durch Entscheidung v. 19. Nov. 1874 dem Dekret v. 10. Sept. 1870 betreffs Freigabe der Buchhändler- und Druckergewerbe für Pfalzburg) und die Verwaltung selbst hat dies für ganz E.-L. bezüglich des angeführten Dekrets v. 5. Sept. 1870 gethan; ein fortdauernd beachteter Erlaß des Civilkommissars v. 18. März 1871 verfügte: „nachdem die Gültigkeit des von der französischen Regierung unterm 5. September v. J. in Betreff der Abschaffung der Stempelsteuer für Zeitungen, Zeitschriften und Affichen erlassenen Dekrets für die damals noch nicht okkupirten Theile des Gouvernement-Bezirks hat anerkannt werden müssen, ist es für angemessen erachtet worden, von der ferneren Erhebung dieser Steuer überhaupt abzusehen."

Es kommen für die berührte Frage insbesondre folgende Gesetze in Betracht: (Das in Klammern beigefügte Datum ist dasjenige der Hinterlegung im Justizministerium):

Ges. v. 21. Juli 1870, über die Vizinalwege (25. Juli 1870),
Ges. v. 23. Juli 1870, betr. Abänderung verschiedener Bestimmungen über die Generalräthe und Kreistage (26. Juli 1870),
Ges. v. 27. Juli 1870, enthaltend Festsetzung des allgemeinen Einnahme- und Ausgabe-Voranschlags für 1871 (30. Juli 1870),
Ges. v. 27. Juli 1870, betr. die großen öffentlichen Arbeiten (3. August 1870),
D. v. 26. Juli 1870, betr. die Minimalgehalte der Lehrer und Lehrerinnen an den Primärschulen (26. August 1870),
Ges. v. 31. August 1870, betr. die Waaren, welche in Lagerhäusern hinterlegt sind (1. Sept. 1870),
D. v. 5. Sept. 1870, betr. Aufhebung des Zeitungsstempels (10. Sept. 1870),
D. v. 5. Sept. 1870, betr. Aufhebung des politischen Eides (10. Sept. 1870),
D. v. 10. Sept. 1870, betr. Freigabe der Buchhändler- und Druckergewerbe (14. Sept. 1870),
D. v. 19. Sept. 1870, betr. Aufhebung des Art. 75 der Verfassung vom Jahre VIII. (21. Sept. 1870),
D. v. 10. Okt. 1870, betr. Aufhebung der Zeitungskautionen (12. Oktober 1870).

Die staatsrechtliche Gestaltung des Landes.

§ 2. 1) **Die Abtretung des Landes und die rechtlichen Folgen derselben.** Die Abtretung des Landes erfolgte durch die Friedenspräliminarien vom 26. Februar 1871; dieselben wurden zum bindenden Vertrage durch den am 2. März 1871 bewirkten Austausch der Ratifikationen; der 2. März 1871 [1]) ist daher als das Datum zu bezeichnen, an welchem E.-L. vertragsmäßig an das deutsche Reich zurückfiel. Im Art. I. verzichtet Frankreich zu Gunsten des **deutschen Reichs** auf alle seine Rechte und Ansprüche auf das abgetretene Gebiet, dessen Umfang durch genaue Beschreibung der Demarkationslinie bezeichnet wird; das deutsche Reich wird — heißt es sodann — dieses Gebiet für immer mit vollem Souverainetäts- und Eigenthumsrechte besitzen; eine aus Vertretern beider Theile gebildete internationale Kommission wurde beauftragt, die Grenzlinie an Ort und Stelle festzusetzen. Durch den Friedensvertrag vom 10. Mai 1871 wurden die Präliminarien in einen endgültigen Friedensvertrag verwandelt; derselbe bestätigte dadurch

1) Vgl. übereinstimmend Bkm. O.P. v. 7. März 1872 betreffend die Option.

die Abtretung, traf jedoch im Artikel 1 und dem Zusatz-Artikel 3 eine Aenderung, welche einen Gebiets-Austausch von geringem Umfange bei Belfort und bei Thionville zum Gegenstande hatte. Ferner wurden durch Art. 10 der Zusätzlichen Uebereinkunft vom 12. Oktober 1871 mehrere Gemeinden an Frankreich zurückcedirt (vgl. die Konventionen vom 24.—27. und 28.—31. August 1872, G.Bl. 1873, S. 283, S. 287) [1]).

Bei Beurtheilung der thatsächlichen und rechtlichen Lage, welche durch die Abtretung von E.-L. geschaffen war, muß vor allem die rechtliche Stellung des Reichs in Betracht gezogen werden. Das Reich als Bundesstaat hat nur diejenigen Rechte, welche seine Verfassung ihm zuweist; die Reichsgewalt findet ihre gesetzlichen Grenzen in den Bestimmungen der R.V., ihre natürlichen Grenzen in den Zwecken des Bundesstaats. Die Reichsgewalt ist also nur eine beschränkte Gewalt, und hieran wird dadurch nichts geändert, daß das Reich selbstständig seine Zuständigkeit erweitern kann; es ist dies nur eine Möglichkeit, von hoher Bedeutung für die Entwicklung des Reichs, aber ohne Belang für die juristische Beschreibung seiner gesetzlich bestehenden Machtsphäre. Im Gegensatz hierzu begriff die Gewalt, welche dem Reiche über E.-L. übertragen wurde, die Gesammtheit staatlicher Herrschaftsbefugnisse, welche vorher dem französischen Staate zustanden, die unbeschränkte souveräne Macht des Einheitsstaats. Der Friedensvertrag hatte also zur Folge, daß in der Rechtspersönlichkeit des Reichs zwei keineswegs identische Staatsgewalten vereinigt waren, die beschränkte Reichsgewalt über die Bundesstaaten, die unbeschränkte Landesstaatsgewalt über E.-L. In der That, was anderes ist Staatsgewalt als eine Summe von Hoheitsrechten, welche in Bezug auf eine Gesammtheit von Menschen und ein bestimmtes Gebiet ausgeübt werden; die Art, wie, der Umstand, von wem diese Rechte ausgeübt werden, begründen nur verschiedene Erscheinungsformen derselben Gewalt; aus einem verschiedenen Maß der Rechte entspringt dagegen ein anderer Umfang und Inhalt der Gewalt, und damit überhaupt eine ihrem Wesen nach verschiedene Gewalt. Die Staatsgewalt ist ferner stets das Attribut eines mit Willenskraft ausgestatteten Rechtssubjekts; gleichbedeutend mit der Willensmacht ihres Subjekts ist sie jedoch nur, wenn dasselbe nur diese eine Machtsphäre hat; aber dies ist nicht nothwendig der Fall; es kann dasselbe Subjekt eine zwiefache Macht- und Willenssphäre haben; letzteres trat ein, als E.-L. dem deutschen Reiche zufiel.

Durch Uebertragung der Landesstaatsgewalt auf das Reich waren diejenigen Organe, welche verfassungsmäßig zur Ausübung der höchsten Reichsgewalt berufen sind, auch Träger der Landesstaatsgewalt geworden; es waren dies die gesetzgebenden Faktoren des Reichs, Bundesrath und Reichstag. Der Kaiser konnte nicht als Repräsentant der Landesstaatsgewalt betrachtet werden, weil die Reichs-Souveränetät nicht in seiner Person ruht, sondern er im Reiche nur die ihm ausdrücklich zugewiesenen Befugnisse besitzt. Damit war aber ein nicht aufrecht zu erhaltender Zustand gegeben; denn die Ausübung der Landesstaatsgewalt erforderte nothwendig ein höchstes Executiv-Organ, während Reichstag und Bundesrath in ihrer Verbindung nur Organe der Gesetzgebung sind. Es mußte daher zu einer Organisation geschritten werden und wiederum konnte sich diese Organisation nur auf dem Wege des Reichsgesetzes vollziehn. Dies ist geschehen; die Organisation von E.-L. ist ein Werk der Reichsgesetzgebung; was durch Gesetz in's Leben gerufen ist, kann ohne Zweifel auch durch Gesetz wieder beseitigt werden; dies ändert aber nichts

1) Das gesammte abgetretene Gebiet hatte einen Flächeninhalt von 257,5 Quadratmeilen mit 1,590000 Einwohnern und 1693 Gemeinden; dasselbe umfaßt die früheren franz. Departements Ober-Rhein, mit Ausschluß der an Frankreich zurückgegebenen Kantone des Arrondissements Belfort, Nieder-Rhein in vollem Umfange und Theile des Vogesen- des Mosel- und des Murthe-Departements; etwa 420 Gemeinden (360 in Lothringen) besitzen eine überwiegend französ. redende Bevölkerung.

an der Aufgabe der wissenschaftlichen Untersuchung, nach Wortlaut und Geist des schöpferischen Gesetzes festzustellen, was der Gesetzgeber gewollt und bewirkt hat.

§ 3. Die staatliche Einrichtung von Elsaß-Lothringen. Es waren drei staatsrechtliche Formen, welche bei der Organisation des Landes in Frage kommen mochten: 1) daß man das Land in der Stellung beließ, in welche es durch die Abtretung gelangt war, nämlich in der Stellung eines vom Reiche beherrschten Gebiets, und nur ein Vollzugsorgan des Reichs schaffte; 2) daß dasselbe einem oder mehreren der bestehenden Bundesstaaten zugetheilt wurde; 3) daß das Reich aus demselben einen Staat nach dem Muster seiner Gliedstaaten bildete. Aus politischen Gründen mußte, wie der Reichskanzler erklärt hat, der Anschluß E.-L.'s an einen der deutschen Bundesstaaten unterbleiben; aber auch keine der beiden anderen Formen konnte rein zum Ausdruck gelangen. Es würde weder dem Gefühle der deutschen Nation, welche in den Bewohnern E.-L.'s alte Stammes- und Bundesgenossen begrüßte, noch den maßgebenden Anschauungen über bürgerliche Freiheit entsprochen haben, E.-L. als eine der Herrschaft der deutschen Staaten unterstellte Domäne einzurichten. Anderseits stand man aber der Thatsache gegenüber, daß die Bewohner von E.-L. durch die während Jahrhunderten dauernde französische Herrschaft Deutschland entfremdet waren und nur mit Widerstreben die Vereinigung mit dem deutschen Reiche über sich ergehen ließen; die Einräumung der den Bundesstaaten zustehenden Selbstständigkeit erschien daher um so bedenklicher, als nicht bloß ein großer Theil staatlicher Aufgaben denselben zur Regelung überlassen, sondern auch die Erfüllung der vom Reiche übernommenen Aufgaben wesentlich durch die Ausführung in den Einzelstaaten bedingt ist. Das Gesetz vom 9. Juni 1871, auf welchem die staatsrechtliche Gestaltung von E.-L. bis zur Stunde beruht, hat den Gegensatz der aus diesen verschiedenen Anschauungen sich ergebenden Bestrebungen vermittelt; es hat E.-L. zu einem besonderen Staatswesen erhoben und demselben die Theilnahme an der Reichsregierung in nahe Aussicht gestellt; aber es hat zur Sicherung einer deutsch-nationalen Entwicklung des Landes die eigenen Organe des Reichs mit den Regierungsrechten ausgestattet, und hat ferner die constitutionelle Ausbildung der Landesverfassung der Entscheidung des Reichs vorbehalten.

Die Bildung eines besonderen und zwar monarchischen Staatswesens erfolgte dadurch, daß das Reich durch § 3 Ges. v. 9. Juni 1871 die Ausübung der Staatsgewalt dem Kaiser übertrug. Allerdings kann nicht bestritten werden, daß die Entstehungsgeschichte des Ges. v. 9. Juni 1871 geeignet ist, Zweifel über die Bedeutung der bezüglichen Bestimmungen zu verbreiten. In dem Gesetzentwurf war § 3 dahin gefaßt, daß der Satz, durch welchen nach Einführung der R.V. das Recht der Gesetzgebung auch in den der Reichsgesetzgebung in den Bundesstaaten nicht unterliegenden Angelegenheiten dem Reiche zugewiesen wird, vorangestellt und sodann gesagt war: „alle anderen Rechte der Staatsgewalt übt der Kaiser aus." Hiernach konnte angenommen werden, daß der Kaiser nur als höchstes Organ der Landesverwaltung eingesetzt werden sollte, welchem nur vorübergehend bis zur Einführung der R.V. auch gesetzgeberische Funktionen übertragen waren. Die Reichstags-Kommission, an welche der Entwurf verwiesen war, hat aber diese Fassung verändert und ihrem Vorschlage gemäß wurden an die Spitze des § die Worte gestellt: „Die Staatsgewalt in E.-L. übt der Kaiser aus"; der Satz: „Nach Einführung der R.V. steht ..... das Recht der Gesetzgebung auch in den der Reichsgesetzgebung in den Bundesstaaten nicht unterliegenden Angelegenheit dem Reiche zu" wurde sodann an den Schluß des § gerückt. Zwar wurde bei den Verhandlungen im Reichstage von mehreren Rednern betont, daß durch die Umstellung nichts geändert werde und ein Amendement, welches der anderen Auffassung ausdrückliche Anerkennung verschaffen sollte, wurde abgelehnt. Anderseits erhellt aber aus den Verhandlungen, daß die Ablehnung des Amendement haupt-

sächlich um deßwillen erfolgte, weil man befürchtete, es könnten durch dasselbe die Prinzipien der R.V. verdunkelt werden; ferner wurde wiederholt hervorgehoben, daß die Umstellung zu dem Zwecke geschehen sei, um deutlich und bestimmt hervortreten zu lassen, daß dem Kaiser die Gesammtheit der Staatsgewalt zustehe. Zum klaren Ausdruck gelangte die richtige Auffassung bei den Berathungen zum Ges. v. 2. Mai 1877. In der Sitzung des Reichstags vom 20. März 1877 bemerkte der Abgeordnete von Schorlemer auf Grund einer irrthümlichen Auslegung von § 1 des Entwurfs: es könne durch die Fassung des § 1 der bisherige Rechtszustand verändert werden, indem dieser § das Veto, welches dem Kaiser nach dem Vereinigungsgesetz E.-L.'s ausdrücklich zugebilligt sei, alterire. Hierauf erwiederte der Abgeordnete Hänel: „ich konstatire hiermit die Ansicht und Absicht sämmtlicher Antragsteller, daß an dem Vetorechte des Kaisers in der Landesgesetzgebung E.-L.'s auch nicht das Mindeste geändert ist," und dieser Erklärung trat der Regierungskommissar, der Vorstand der Abtheilung des Reichskanzler-Amts für E.-L., ausdrücklich bei. Der Kaiser wurde also in Folge der Uebertragung der Staatsgewalt auch Inhaber der gesetzgebenden Gewalt, und hieraus folgt, daß die Heranziehung der gesetzgebenden Faktoren des Reichs zur Landesgesetzgebung nur die Bedeutung einer konstitutionellen Beschränkung des Kaisers hat, daß juristisch betrachtet Bundesrath und Reichstag nicht als Organe der Reichsgewalt bei der Entstehung e.-l. Landesgesetze mitwirken, sondern daß dieselben hiebei Funktionen der Landesstaatsgewalt wahrnehmen; ähnlich wie auch das Reichsgericht als oberste Disziplinarbehörde für die richterlichen Beamten von E.-L., und der Rechnungshof des deutschen Reichs als Controllbehörde das e.-l. Landeshaushalts e.-l. Landeszwecken dienstbar gemacht sind. Muß dieses zugegeben werden, so ist aber auch die weitere Folgerung gerechtfertigt, daß das Reich d. h. Bundesrath und Reichstag nicht mehr schlechthin in die Sphäre der Landesgesetzgebung eingreifen können, sondern daß ihr Wille so lange gebunden und beschränkt ist, als § 3 Abs. 1 Ges. vom 9. Juni 1871 zu Recht besteht. — Durch § 4 des Ges. v. 9. Juni 1871 wurde bestimmt: „Die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt." Man hat auch diese Bestimmung als Beweis dafür angeführt, daß E.-L. keine staatliche Sonderexistenz erlangt habe, aber mit Unrecht. Durch dieselbe wurde nur bewirkt, daß der Reichskanzler Minister für E.-L. wurde, wie er daneben auch preußischer Minister ist; Fürst Bismark selbst erklärte bei den Verhandlungen im Reichstag: „Se. Majestät der Kaiser kann ja einen verantwortlichen Minister für E.-L. ernennen: ich habe als Bundeskanzler dazu keinen nothwendigen Beruf." Seit dem Ges. v. 4. Juli 1879 besteht übrigens ein besonderer verantwortlicher Minister für E.-L. in der Person des Statthalters.

Wenn es richtig ist, daß die Staatsgewalt über E.-L. virtuell von der Reichsgewalt verschieden ist; wenn ferner angenommen werden muß, daß alle darin enthaltenen Rechte, insbesondere auch die gesetzgebende Gewalt, dem Kaiser übertragen sind, so ist auch festgestellt, daß E.-L. nicht bloß Vermögenssubjekt ist, sondern eine Rechtspersönlichkeit bildet, welche mittels eines besonderen Organs einen eigenen staatlichen Willen entfaltet, m. a. W., daß E.-L. ein besonderes Staatswesen ist. Der Umstand, daß dasselbe durch die Gesetzgebung in's Leben gerufen wurde, beeinflußt seine rechtliche Natur in keiner Weise; auch das deutsche Reich ist ein Staat, und leitet seinen Ursprung nur auf den Vertragswillen gleichberechtigter Kontrahenten zurück [1]). Es ist daher auch nicht korrekt zu sagen, daß der Kaiser als Vertreter des Reichs oder im Namen des Reichs über E.-L. regiere. Der Kaiser herrscht über E.-L. als höchster Vertreter der Rechte

1) Vgl. übrigens Laband, in diesem Handbuch: oben Seite 10.

und Interessen des Landes; er ist Rechtsnachfolger, nicht bloß Delegatar des Reichs, bei welch' letzterem jedoch die Souveränetät und damit das Recht, dem Lande eine andere staatliche Form zu geben, verblieben ist.

Dieses Staatswesen ist aber ferner ein unvollkommenes und unselbstständiges. § 3 Ges. v. 9. Juni 1871 schreibt vor, daß eine anderweite Regelung des Rechts der Gesetzgebung nur durch Reichsgesetz erfolgen könne; § 4 Reichsges. v. 2. Mai 1877, welches den Landesausschuß zum gesetzgebenden Faktor machte, wiederholte diesen Vorbehalt und auch § 21 Abs. 2 Reichsges. v. 4. Juli 1879 hat denselben aufrechterhalten. Die Wirkung dieses Vorbehalts ist, daß die konstitutionelle Ausbildung der Landesverfassung nur dem Reiche zusteht. Der Kaiser war nicht befugt, eine Landesvertretung mit gesetzgebenden Funktionen zu schaffen und er ist nicht berechtigt, der bestehenden Vertretung mehr Rechte einzuräumen, als ihr durch die Reichsgesetzgebung gewährt sind. Nicht selbstständig ist E.-L., weil auch da, wo die Willensmacht des Kaisers Platz greift, sie von Faktoren beschränkt wird, welche außerhalb des Landes und seiner Bevölkerung stehen und nach Entstehung und Zusammensetzung die Repräsentanten eines anderen Staatsorganismus sind. Mit Recht wird daher E.-L. die Bezeichnung als Staat verweigert. Daraus folgt aber nicht, daß die Rechtsvorschriften, welche das Verhältniß des Staats zu seinen Angehörigen und anderen Staaten regeln, keine Anwendung finden. Vielmehr sind alle diejenigen Beziehungen eines werdenden Staats, für welche die gleichen Bedingungen wie in dem vollkommenen Staate vorliegen, auch nach denselben Grundsätzen zu beurtheilen. Demgemäß sind auch die rechtlichen Beziehungen E.-L.'s und seiner Angehörigen der gleichen Beurtheilung unterworfen, wie die entsprechenden Rechtsverhältnisse der übrigen Gliedstaaten des Reichs und ihrer Angehörigen, soweit nicht durch das noch bestehende größere Abhängigkeitsverhältniß zum Reich eine Abweichung hievon nothwendig bedingt ist.

§ 4. Die elsaß-lothringische Staatsangehörigkeit. Durch die Lostrennung E.-L.'s von Frankreich verloren die Angehörigen des abgetretenen Gebiets ihre Eigenschaft als Franzosen. Weder der Friedensvertrag noch die Zusatzverträge enthalten positive Vorschriften darüber, wer als Angehöriger zu betrachten sei; sie regeln nur das Optionsrecht bestimmter Kategorieen von Personen [1]). Aus den hierüber getroffenen Bestimmungen ergibt sich, daß nach dem Willen der Kontrahenten zu den Angehörigen alle Personen zu rechnen sind, welche in E.-L. geboren waren, gleichviel ob sie am 2. März 1871 dort wohnten oder nicht; dagegen liegt ein Anhaltspunkt dafür, daß der Wille der Kontrahenten damit erschöpfend bezeichnet werden sollte, nicht vor und es kann daher aus denselben nicht gefolgert werden, daß diejenigen Personen, welche zwar in E.-L. wohnten aber in anderen Theilen Frankreichs geboren waren, Franzosen geblieben seien.

1) Die bezüglichen Bestimmungen sind im Art. II. des Friedensvertrags und Art. I. der Zusatzkonvention vom 11. Dez. 1871 enthalten und lauten: 1. Art. II. des Friedensvertrags: „Den aus dem abgetretenen Gebiete herstammenden, gegenwärtig in diesem Gebiete wohnhaften franz. Unterthanen, welche beabsichtigen, die franz. Nationalität zu behalten, steht bis zum 1. Okt. 1872 und vermöge einer vorgängigen Erklärung an die zuständige Behörde die Befugniß zu, ihren Wohnsitz nach Frankreich zu verlegen und sich dort niederzulassen, ohne daß dieser Befugniß durch die Gesetze über den Militärdienst Eintrag geschehen könnte, in welchem Falle ihnen die Eigenschaft als franz. Bürger erhalten bleiben wird" . . . . 2. Art. I. der Zusatzkonvention: „Für diejenigen Personen, welche aus den abgetretenen Gebietstheilen herstammen und sich außerhalb Europa's aufhalten, wird die durch Art. II. des Friedensvertrags für die Wahl zwischen der deutschen und der französischen Nationalität festgesetzte Frist bis zum 1. Oktober 1873 verlängert . . . ." Die gegen die Rechtsgültigkeit der Zusatzkonvention in dem Erkenntniß des Landgerichts Straßburg vom 14. Dez. 1875 (Jurist. Zeitschr. III S. 124) erhobenen Einwendungen sind unbegründet; vgl. dagegen die zutreffenden Ausführungen Jurist. Zeitschr. III S. 323 ff. Bezüglich der Minderjährigen vgl. die Urtheile des Reichsoberhandelsgerichts v. 5. Nov. 1875, 16. Mai 1876, 24. Juni 1876. (Jurist. Zeitschr. I. S. 9, 345, 387.) — Vgl. auch die Depesche des Grafen Arnim v. 1. Sept. 1872 bei Löning, General-Gouv. S. 218.

Bezüglich dieser griff vielmehr der völkerrechtliche Grundsatz Platz, daß durch Abtretung eines Landestheils alle darin domicilirten Staatsbürger ihre bisherige Staatsangehörigkeit verlieren [1]). Es gehörten daher zu den Angehörigen des abgetretenen Gebiets alle Franzosen, welche in E.-L. geboren waren oder am 2. März 1871 dort wohnten.

Die Personen, welche ihre französische Nationalität verloren hatten, waren, soweit sie in der Folge nicht von dem vorbehaltenen Optionsrechte Gebrauch machten, dem deutschen Reiche unterworfen, aber sie waren deßwegen nicht Reichsangehörige im Sinne des Ges. v. 1. Juni 1870. Denn diese Reichsangehörigkeit setzt die Angehörigkeit zu einem Staate voraus, welcher ein Glied des deutschen Reichs bildet; Rechte und Pflichten der Reichsangehörigkeit fließen aus der R.V. und den Kraft derselben erlassenen Gesetzen; E.-L. war aber vorerst kein Glied des Reichs, sondern ein dem Reiche unterworfenes Gebiet; die Herrschaftsbefugnisse des Reichs über die Bewohner von E.-L. gründeten sich nicht auf die R.V., sondern auf die dem Reiche cedirte Landesstaatsgewalt. Es war vielmehr eine nothwendige Folge der durch den Friedensvertrag bewirkten Gebietsabtretung, daß eine besondere Landesangehörigkeit zur Entstehung kam, für deren Inhalt, Erwerbung und Verlust das öffentliche Recht des Landes maßgebend blieb [2]). Auch durch die Konstituirung von E.-L. zum besonderen Staatswesen wurden die Elsaß-Lothringer noch nicht Reichsangehörige. Der Satz des § 1 Ges. v. 9. Juni 1871, welcher die dauernde Vereinigung E.-L.'s mit dem deutschen Reiche ausspricht, bedeutete nur die feierliche Anerkennung der durch den Friedensvertrag erfolgten Erwerbung von E.-L. durch die gesetzgebenden Körper des Reichs. Die Einführung des Art. 3 der R.V. durch § 2 Ges. v. 9. Juni 1871 hatte zur Folge, daß die Elsaß-Lothringer im Reiche und die Reichsangehörigen in E.-L. gleich den Inländern zu behandeln waren [3]). Das Reichsbürgerrecht kann aus keiner der beiden Bestimmungen abgeleitet werden. Ebensowenig wurde dieses Recht durch Einführung des Ges. v. 1. Juni 1870 über die Erwerbung und den Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit (E.G. v. 8. Januar 1873) begründet; dadurch wurde nur bewirkt, daß die Regeln dieses Gesetzes über Erwerbung und Verlust der Staatsangehörigkeit an Stelle derjenigen des code civil traten. Reichsangehörige im Sinne des Gesetzes v. 1. Juni 1870 wurden die Elsaß-Lothringer erst durch Einführung der R.V. und die im Einführungsgesetze enthaltene Bestimmung, daß E.-L. zu dem in Art. 1 R.V. bezeichneten Bundesgebiete hinzutrete.

Gegen die Aufstellung einer besonderen e.-l. Landes- oder Staatsangehörigkeit kann nicht geltend gemacht werden, daß dieselbe neben der Reichsangehörigkeit ein inhaltloses Recht sei. Die Gehorsamspflichten des Elsaß-Lothringers gegenüber dem Kaiser als Landesherrn sind von denjenigen gegenüber der Reichsgewalt so verschieden, wie dies bezüglich der Gehorsamspflichten der Preußen und Sachsen gegenüber ihrem Könige einerseits, der Reichsgewalt anderseits der Fall ist. Die Verpflichtung zur Zahlung der Landessteuern, zur Abtretung von Grundeigenthum, die Schulpflicht und zahlreiche andere Beschränkungen der persönlichen Freiheit und des Eigenthums beruhen ausschließlich auf dem öffentlichen Rechte des Landes. Der Gegensatz zwischen Reichsangehörigen und e.-l. Staatsangehörigen wäre aber auch nicht aufgehoben, wenn die Angehörigen der anderen Bundesstaaten den Elsaß-Lothringern in allen rechtlichen Beziehungen gleichgestellt wären; es würde alsdann nur das Prinzip des Art. 3 der R.V. generalisirt sein; es wäre eine Rechtsgleichheit geschaffen, welche in dem einen Falle sich auf die Staatsangehörigkeit, in

1) Bezüglich dieser Personen genügte zur Erhaltung der franz. Nationalität die Verlegung des Wohnsitzes nach Frankreich; vgl. Erl. O.P. v. 7. März 1872. — Vgl. für obige Auslegung auch Art. V. des Präliminarfriedens.

2) Vgl. Meyer in Hirth's Annalen 1876, S. 678 ff.

3) Vgl. Laband I. S. 176 ff.

dem anderen sich auf die positive Vorschrift gleicher Behandlung stützte. Diese Rechtsgleichheit besteht aber nicht. Zunächst ist daran zu erinnern, daß das materielle bürgerliche Recht noch auf der Partikulargesetzgebung beruht und daß diejenigen Rechtssätze, welche zwar eine Rechtsverschiedenheit, aber keine Rechtsungleichheit zwischen Inländern und Ausländern begründen, auch im Verhältniß der Reichsangehörigen verschiedener Staaten noch weiter gelten. Insoweit daher solche Regeln die Eigenschaft als Franzose zu ihrer Anwendbarkeit voraussetzen, finden dieselben jetzt nur auf e.-l. Staatsangehörige Anwendung. Es handelt sich hiebei auch nicht blos um den Gegensatz territorial begrenzter Rechtsgebiete; denn der Inländer steht unter der Herrschaft vieler dieser Regeln, selbst wenn er im Auslande wohnt. Beispiele hiefür sind: Art. 3 c. c. „les lois concernant l'état et la capacité des personnes régissent les Français même residant en pays étranger;" Art. 999 c. c.: „Un Français qui se trouvera en pays étranger, pourra faire ses dispositions testamentaires par acte sous signature privée, ainsi qu'il est prescrit en l'article 970 . . . ."; vgl. auch Ges. v. 14. Juli 1819 u. A. m. Was ferner die staatsbürgerlichen Rechte anlangt, so wurde allerdings durch Ges. v. 24. Januar 1873 das aktive und passive Wahlrecht zu den Bezirks- und Gemeindevertretungen allen in E.-L. wohnenden Deutschen verliehen. Gleiche Vorschriften finden sich aber auch in anderen deutschen Staaten; auch in Preußen wird zur Theilnahme an den Wahlen für die Kreis- und Provinzialvertretungen nicht Staatsangehörigkeit, sondern nur Reichsangehörigkeit erfordert (§ 96 der Kreisordnung vom 13. Dezember 1872, § 17 der Provinzialordnung vom 29. Juni 1875). Andere staatsbürgerliche Rechte und Pflichten betreffen dagegen nur den e.-l. Staatsangehörigen. Nur der Français d. h. der französische Staatsbürger konnte Mitglied der Konsistorien und Fabrikräthe (Art. 9 V. v. 10. Sept. 1852 und Min. Entsch. v. 24. Februar 1870), der Armenräthe und Verwaltungskommissionen für Pflegehäuser sein (Art. 7 V. v. 31. Okt. 1821); nur der Français war befugt, Testaments- und Urkundezeuge zu sein (Art. 9 Ges. 25 ventôse XI. und Art. 980 B.G.B.); nur der Français war ferner verpflichtet, die im Art. 2 D. v. 13. Juni 1853 vorgeschriebene Erlaubniß zum Tragen der von einem fremden Souverän verliehenen Orden einzuholen. In diesen Fällen und anderen ist an Stelle des Français der e.-l. Staatsangehörige getreten. Endlich ist die e.-l. Staatsangehörigkeit auch von präjudizieller Bedeutung für die Verpflichtung des Landes zur Uebernahme hilfsbedürftiger Personen gemäß § 1 des durch Ges. v. 8. Januar 1873 verkündigten Gothaer Vertrags v. 15. Juli 1851; das Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz ist in E.-L. nicht eingeführt.

§ 5. Die Aufnahme E.-L's. in das Reich. Nach § 2 Ges. v. 9. Juni 1871 sollte die R.V. am 1. Januar 1873 in Wirksamkeit treten; nur Art 3 trat sofort in Geltung; ferner wurde bestimmt, daß durch V. des Kaisers mit Zustimmung des Bundesraths einzelne Theile der Verfassung schon vorher eingeführt werden könnten. Von dieser Ermächtigung wurde in Bezug auf Art. 33 (Einheit des Zoll- und Handelsgebiets), Absch. VII und VIII (Post- Telegraphen und Eisenbahnwesen), sowie die Art. 57, 59, 61, 63 und 65 (betr. das Reichskriegswesen) Gebrauch gemacht (s. E.G. v. 17. Juli 1871, 14. Okt. 1871, 11. Dez. 1871 und 23. Januar 1872); Art. 33 und die Absch. VII und VIII traten am 1. Januar 1872, die Art. über das Reichskriegswesen am 15. Februar 1872 in Kraft. Durch Ges. v. 20. Juni 1872 wurde der Termin zur Einführung der R.V. auf den 1. Januar 1874 verlegt und durch Ges. v. 25. Juni 1873 erfolgte unter Bestätigung dieses Termins die Einführung „der durch Ges. v. 16. April 1871 verkündeten Verfassung des deutschen Reichs in der durch die Ges. v. 24. Febr. und 3. März 1873 abgeänderten Fassung." In dem Einführungsgesetz wurde bestimmt, daß zu dem in dem Art. 1 R.V. bezeichneten Bundesgebiete das Gebiet des Reichslandes E.-L. hinzutreten und daß daselbst bis zu der in Art 20 R.V. vorbehaltenen gesetzlichen Regelung 15 Abgeordnete zum deut-

schen Reichstage zu wählen seien; gleichzeitig wurde das Wahlgesetz für den Reichstag auf E.-L. ausgedehnt; die Abgrenzung der Wahlkreise erfolgte durch Beschluß des Bundesraths, welcher durch Bkm. des R.K. v. 1. Dezember 1873 verkündigt wurde. Die Besteuerung des inländischen Bieres blieb bis auf Weiteres der inneren Gesetzgebung vorbehalten und es hat daher E.-L. an dem in die Reichskasse fließenden Ertrage der Steuer von Bier und an dem diesem Ertrage entsprechenden Theile des in Art 38 Abs. 3 R.V. erwähnten Aversums keinen Theil (§ 4 E.G.). Ferner finden die Beschränkungen, welchen die Erhebung von Abgaben für Rechnung von Kommunen nach Art 5 des Zollvereinigungsvertrags v. 8. Juli 1867 unterliegt, auf die in E.-L. bestehenden Bestimmungen über das Oktroi bis auf Weiteres keine Anwendung (§ 5 E.G.).

Eine Vertretung im Bundesrathe erhielt E.-L. im Jahre 1874 nicht, obgleich schon in den Motiven des Vereinigungsgesetzes vom 9. Juni 1871 bemerkt war, daß E.-L. die Vertretung im Bundesrathe nicht versagt werden solle und mit Rücksicht hierauf in das Gesetz die Bestimmung aufgenommen wurde, welche die durch Einführung der R.V. bedingten Aenderungen und Ergänzungen derselben von der Zustimmung des Reichstags abhängig macht. Erst das Ges. v. 4. Juli 1879 hat E.-L. zu einer Vertretung im Bundesrathe in beschränkter Form zugelassen, indem § 7 dieses Ges. den Statthalter ermächtigt hat, zur Vertretung der Vorlagen aus dem Bereiche der Landesgesetzgebung sowie der Interessen E.-L's. bei Gegenständen der Reichsgesetzgebung Kommissare in den Bundesrath abzuordnen, welche an dessen Berathungen über diese Angelegenheiten Theil nehmen, aber keine beschließende Stimme haben. Diese Unvollkommenheit ist indessen keine nothwendige Folge der rechtlichen Stellung E.-L's.; sie ist nicht durch Erwägungen rechtlicher sondern durch solche thatsächlicher Natur hervorgerufen; „jede Berechtigung für das Reichsland, Mitglieder des Bundesraths zu ernennen — bemerkte Fürst Bismarck in der Reichstagssitzung v. 31. März 1879 — wenn sie ebenso ausgeübt werden soll, wie für die übrigen Bestandtheile des Reichsgebiets würde in letzter Instanz nichts anderes sein, als eine Vermehrung der preußischen Stimmen . . .; denn S. Majestät kann unmöglich die bundesräthliche Vertretung für die Reichslande anders instruiren wollen als die für das Königreich Preußen . . . Stimmberechtigte Mitglieder des Bundesraths aber von Seiten des Landesausschusses zur Vertretung der Landesinteressen ernennen zu lassen, würde in den Bundesrath ein neues Element hineinbringen, dem ich Angesichts der Vertreter, die wir heute in der Mehrheit noch haben, nicht den Muth haben würde, ein Gewicht im Senat der deutschen Bundesgenossen einzuräumen." Mit diesen Worten ist ausgedrückt, daß rechtlich nichts im Wege steht, daß E.-L. volle Mitgliedschaftsrechte im Reiche übe, und damit ist zugleich die staatliche Sonderexistenz von E.-L. anerkannt. Dennoch besteht zwischen der Stellung E.-L's. und derjenigen der anderen Gliedstaaten im Reiche ein bedeutungsvoller Unterschied. Derselbe fällt aber nicht zusammen mit dem begrifflichen Gegensatze zwischen dem dezentralisirten Einheitsstaate und dem Bundesstaate (Laband I. S. 581), sondern mit dem Gegensatze des Bundesstaats, welcher sich aus vorher souveränen Staaten durch Vertrag gebildet hat, zu einem Bundesstaate, welcher sich aus einem Einheitsstaate auf dem Wege der Gesetzgebung entwickelt. Eine rechtliche Konsequenz dieses Unterschieds ist, daß E.-L. keine Sonderrechte hat. Es können daher zwar auch für E.-L. besondere Rechtszustände geschaffen werden, wie dies bezüglich der Biersteuer und des Oktroi durch das E.G. geschehen ist. Die Faktoren, welche diese reichsrechtliche Besonderheit geschaffen haben, können sie aber auch wieder beseitigen; die Vorschrift des Art. 78 Abs. 2 R.V., welche die Abänderung von Bestimmungen, durch welche bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältniß zu der Gesammtheit festgestellt sind, von der Zustimmung des berechtigten Bundesstaates abhängig macht, findet auf die besonderen Rechte von E.-L. keine Anwendung.

Zweiter Abschnitt.

Die staatlichen Organe.

§. 6. Der Kaiser. Der Kaiser ist kraft Gesetzes Inhaber der Staatsgewalt über E.-L. und Träger der landesherrlichen Rechte. Gleich dem Kaiserthum ist dieses Recht ein Accessorium der preußischen Krone; wer zur Ausübung der Kronrechte in Preußen berufen ist, ist daher auch berufen, die Staatsgewalt über E.-L. auszuüben [1]). Die Gewalt des Kaisers ist, wie schon erwähnt, dadurch beschränkt, daß die Bestimmungen über das Recht der Gesetzgebung auch in Zukunft der Regelung durch Reichsgesetz vorbehalten sind. Hievon abgesehen vereinigt der Kaiser in seiner Person dieselben Rechte, welche er als König von Preußen in Prenßen besitzt. Im Namen des Kaisers wird Recht gesprochen; in seiner Hand liegt die oberste Leitung der Verwaltung und die Ernennung der Beamten; Landesgesetze bedürfen seiner Sanktion und er erläßt die zu ihrer Ausführung erforderlichen Verordnungen (vgl. § 20). Der Kaiser vertritt E.-L. im Verhältniß zu anderen Staaten in allen denjenigen Angelegenheiten, in welchen er nicht schon kraft der R.V. zur Vertretung berufen ist [2]).

Zu den dem Staatsoberhaupte vorbehaltenen Rechten gehört auch das Begnadigungsrecht (Art. 16 S.C. v. 21. Mai 1870) und das Recht den Belagerungszustand zu verhängen (Art. 12 Verf. v. 18. Januar 1852). Das Begnadigungsrecht begreift ein doppeltes, nämlich: 1. das Recht de faire grâce d. h. die im einzelnen Falle gerichtlich erkannte Strafe ganz oder theilweise aufzuheben und 2. das Recht d'accorder des amnesties d. h. für eine Gesammtheit von Personen oder bestimmte Kategorien von strafbaren Handlungen sowohl die Verfolgung als die etwa erkannten Strafen aufzuheben. Das Niederschlagen einer einzelnen Untersuchung ist als unzulässiger Eingriff in die Rechtspflege nicht gestattet. Die Amnestie hat die umfassendsten Wirkungen; sie beseitigt die strafbare Handlung, gleich als ob sie nicht verübt wäre; nur die Schadensersatzklage Dritter wird durch dieselbe nicht berührt (Urth. Kass. vom 11. Juni 1825). Die Begnadigung erstreckt sich nur auf die erkannten Leibes- Freiheits- oder Geldstrafen; sie läßt nicht nur die civilrechtlichen Folgen unberührt, sondern beseitigt auch nicht eine erfolgte Aberkennung oder Beschränkung der bürgerlichen Ehrenrechte; hierzu bedarf es des besonderen Verfahrens der Rehabilitation (Art. 619 ff. franz. St.P.O.). — Die Verhängung des Belagerungszustandes [3]) durch den Kaiser hat eine die innere oder äußere Sicherheit bedrohende Gefahr zur Voraussetzung; die bezügliche V. soll die Gemeinden, Kreise und

1) Vgl. Seydl S. 112.
2) Vgl. Art. 14 S.C. v. 21. Mai 1870.
3) Für Festungen gelten besondere Grundsätze, vgl. Art. 53, 101 ff. D. v. 24. Dez. 1811, Art. 10—12, Ges. v. 10. Juli 1791.

Bezirke namhaft machen, auf welche der Belagerungszustand sich erstreckt oder ausgedehnt werden kann. Durch die Erklärung des Belagerungszustandes wird die Militärbehörde berechtigt, die der bürgerlichen Behörde zur Aufrechthaltung der Ordnung und Polizei zustehenden Machtbefugnisse auszuüben; außerdem sind ihr außerordentliche Befugnisse bezgl. der Vornahme von Haussuchungen, der Ausweisung von Personen und des Verbots von Veröffentlichungen und Versammlungen eingeräumt; endlich können in Folge jener Erklärung die Militärgerichte mit Aburtheilung der gegen die Sicherheit des Staats, die Verfassung, die Ordnung und den öffentlichen Frieden gerichteten Verbrechen und Vergehen befaßt werden. Diese in dem Ges. v. 9. August 1849 enthaltenen landesrechtlichen Bestimmungen sind durch die Vorschriften des Art. 68 R.V. über Verhängung des Kriegszustandes, welche sich in den Voraussetzungen und Folgen von jenen unterscheiden, nicht aufgehoben. Den für die entgegenstehende Ansicht geltend gemachten Gründen (Laband IIIa, S. 46) kann nicht beigetreten werden. Es ist nicht zutreffend, daß die Erklärung des Belagerungszustandes eine zeitweise Veränderung des Strafgesetzbuches zur Folge habe; diese Veränderung tritt nur ein, wenn der Kriegszustand gemäß Art. 68 R.V. verhängt wird (§ 4 E.G. zum St.G.B.). Die Abweichung von den Regeln des G.V.G und der St.P.O., welche durch Erweiterung der Zuständigkeit der Militärgerichte bewirkt wird, ist durch Art. 16 G.V.G. ausdrücklich gestattet [1]). Endlich ist nicht einzusehen, warum die Einzelstaaten nicht befugt sein sollten, den Militärbefehlshabern die Oberleitung der Civilverwaltung zu übertragen; fraglich könnte nur die Verpflichtung zur Annahme des Mandats sein; dieser Zweifel hat jedoch in Elsaß-Lothringen, wo der oberste Kriegsherr des Reichs Landesherr ist, keine Bedeutung.

Nach französischem Staatsrechte war für Entscheidungen, welche das Staatsoberhaupt als höchste Verwaltungsinstanz erließ, auch in nicht streitigen Sachen vielfach eine vorgängige Prüfung durch den Staatsrath erfordert, welcher die zu erlassende Entscheidung in Vorschlag brachte. Die Berathung und Beschlußfassung über diese Vorschläge erfolgte in einem geordneten Verfahren bald in der Generalversammlung (Art. 13 D. v. 30. Januar 1852, D. v. 14. Sept. 1864), bald in den Abtheilungen. Die Anhörung des Staatsraths bildete eine nothwendige Voraussetzung für die Rechtsgültigkeit der Entscheidung, weshalb in der Eingangsformel derselben davon Erwähnung geschehen mußte. Durch § 9, Verw.Ges. v. 30. Dez. 1871, wurde bestimmt: „Die Verwaltungsfunktionen des Staatsraths, soweit sie durch Gesetze nicht anderen Behörden übertragen werden, nimmt der Ober-Präsident wahr". Der Ober-Präsident war sonach an Stelle des Staatsraths getreten und konnte folgeweise nicht mehr Befugnisse haben, als früher dem Staatsrathe zustanden [2]). Er wurde daher nicht berechtigt, die Entscheidung selbst zu erlassen. Alsdann hatte aber die Bestimmung des § 9 keine Bedeutung, denn um die fraglichen Funktionen des Staatsraths auszuüben, dazu bedurfte es einer Einrichtung gleich dem Staatsrathe, dazu war erforderlich, daß eine mit gewissen Garantieen umgebene Kollegialbehörde geschaffen werde. Ohne Zweifel ist der Vorschlag zum Erlaß der bez. Verordnungen regelmäßig vom O.P. ausgegangen; dieß war aber schon durch die Ausübung der ministeriellen Funktionen bedingt und war daher nicht geeignet, denselben eine erhöhte

1) In den Motiven ist bemerkt: Die Ausnahme, welche § 5 (jetzt 16) in seinem letzten Satze macht, wird geboten durch die Vorschriften in Art. 68 R.V. über die Erklärung des Kriegszustandes sowie durch die Bestimmungen der Landesgesetzgebung einzelner Bundesstaaten über die in Ausnahmezuständen eintretenden Kriegsgerichte oder Standrechte. . .

2) Dies ist insofern verkannt worden, als die nach der franz. Gesetzgebung erforderliche Ermächtigung zur Verfolgung von Beamten (Art. 13 No. 10 D. v. 30. Januar 1852 und Art. 75 Verf. v. 22. Frim. VIII) früher von dem Ober-Präsidenten ertheilt wurde. Dagegen entschied auf Grund des § 5 Abs. 4 Verw.-Ges. v. 30. Dez. 1871 mit Recht der O.P. als Beschwerdeinstanz an Stelle des Staatsrechts in nicht streitigen Sachen z. B. gegen Entscheidungen der Bezirksräthe betr. Ermächtigung zur Prozeßführung.

Autorität zu verleihen. Es erscheint daher vielmehr die Annahme gerechtfertigt, daß die Bestimmungen des französischen Rechts über die Mitwirkung des Staatsraths bei dem Erlaß von décrets spéciaux et individuels außer Kraft getreten sind.

§ 7. Der Bundesrath. Der Bundesrath ist gesetzgebendes Organ für Elsaß-Lothringen; kein Landesgesetz kann ohne seine Zustimmung zu Stande kommen (vgl. § 18). Ein selbständiges Verordnungsrecht steht dem Bundesrath in Elsaß-Lothringen nicht zu. Gemäß § 2 Ges. vom 15. Oktober 1873 war die durch kaiserl. Verf. zu treffende Bestimmung über die Klassen der zur Kautionsleistung verpflichteten Beamten und gemäß § 18 R.B.G., welches durch Ges. vom 23. Dez. 1873 auf die Rechtsverhältnisse der Landesbeamten und Lehrer anwendbar erklärt wurde, auch die kaiserl. V. über die Tagegelder und Reisekosten von Landesbeamten im Einvernehmen mit dem Bundesrath zu erlassen; § 8 Ges. v. 4. Juli 1879 hat dieses Erforderniß beseitigt. Durch letzteres Gesetz wurde auch das Ministerium an Stelle des Bundesraths für zuständig erklärt, die Entschließungen zu treffen, welche von dem Bundesrathe nach §§ 5, 39, 52 und 68 R.B.G. bezüglich der Gehaltszahlung und Pensionsbewilligung für Landesbeamte zu erlassen sind. Andere Befugnisse, welche das R.B.G. dem Bundesrath zuweist, sind dagegen auch jetzt noch bezüglich der Landesbeamten von ihm auszuüben. Es muß daher die kaiserl. Entscheidung über die zwangsweise Versetzung eines Beamten in den Ruhestand (soweit nicht § 68 vorliegt) im Einvernehmen mit dem Bundesrath erlassen werden; derselbe ist außerdem Rekursinstanz gegen die gleichen von dem Statthalter oder Ministerium erlassenen Entscheidungen (§ 66 R.B.G.). Ferner sind die kaiserl. Anordnungen, welche die Errichtung von Disziplinarkammern und die Abgrenzung der Bezirke derselben zum Gegenstand haben, im Einvernehmen mit dem Bundesrath zu treffen; der Bundesrath wählt die Mitglieder der Disziplinarkammern und seiner Genehmigung unterliegt die Geschäftsordnung bei den Disziplinarbehörden (§§ 87, 91, 92 und 93 R.B.G.). Durch das Ges. v. 14. Mai 1877, betr. das Aufsuchen von Waarenbestellungen und den Gewerbebetrieb im Umherziehen, wurden dem Bundesrath bezüglich des Ausschlusses und der Zulassung von Waaren sowie in Betreff der Zulassung von Ausländern die Befugnisse eingeräumt, welche er im Geltungsbereiche der deutschen Gewerbeordnung kraft der § 56 und 57 G.O. ausübt; dasselbe geschah in Betreff der Ertheilung von Approbationen für Aerzte und Apotheker durch Einführung von § 29 G.O. (Ges. v. 15. Juli 1872). Endlich entscheidet der Bundesrath über die Rekurse wegen Mißbrauchs in kirchlichen Angelegenheiten (§ 9 Verw.Ges. v. 30. Dez. 1871).

Durch Bundesrathsbeschluß vom 27. Mai 1871 wurde für die Bearbeitung elsaß-lothringicher Angelegenheiten ein besonderer Ausschuß gebildet, welcher aus 7 Mitgliedern und 2 Stellvertretern besteht. Bei Entscheidungen über Rekurse wegen Mißbrauchs ist vorher der Ausschuß für Justizwesen zu vernehmen.

§ 8. Der Landesausschuß. 1. Rechtliche Stellung. Durch Allerhöchsten Erlaß vom 29. Oktober 1874 wurde der Reichskanzler ermächtigt, Entwürfe von Gesetzen über solche Angelegenheiten, welche der Reichsgesetzgebung durch die Verfassung nicht vorbehalten sind, einschließlich des Landeshaushalts-Etats, einem aus Mitgliedern der Bezirkstage zu bildenden Landesausschuß zur gutachtlichen Berathung vorzulegen, ehe sie den zuständigen Faktoren der Gesetzgebung zur Beschlußfassung zugingen; auch über Verwaltungsmaßregeln allgemeiner Bedeutung, welche nach der bestehenden Gesetzgebung nicht der Berathung oder Beschlußfassung der Bezirkstage unterliegen, sollte die gutachtliche Aeußerung jener Versammlung eingeholt werden können. Nach diesem Erlaß war es in das Ermessen des Reichskanzlers gestellt, ob er die Gesetzentwürfe dem Landesausschuß vorlegen wollte und die Vorlage erfolgte nur zum Zwecke der Begutachtung; ferner konnte die Einrichtung des Landesausschusses, welche nur auf

kaiserl. Anordnung beruhte, auf dem nämlichen Wege stets wieder aufgehoben werden. Das Gesetz vom 2. Mai 1877 änderte dies vollständig. Indem der Erlaß v. 29. Okt. 1874 als Anlage zu dem Gesetze abgedruckt wurde, ist er mit der Kraft eines Reichsgesetzes ausgestattet worden; der Landesausschuß erhielt somit ein gesetzliches Fundament. Durch § 1 des Gesetzes wurde bestimmt, daß Landesgesetze einschließlich des jährlichen Landeshaushalts-Etats mit Zustimmung des Bundesraths vom Kaiser erlassen werden, wenn der Landesausschuß denselben zugestimmt hat; hiedurch wurde der Landesausschuß gesetzgebender Faktor, jedoch mit der im § 2 enthaltenen Beschränkung, daß die Erlassung von Landesgesetzen im Wege der Reichsgesetzgebung zulässig blieb. Durch § 3 des Gesetzes wurde der Landesausschuß auch zur Prüfung der Rechnungen über den Landeshaushalt berufen. Eine weitere Ausbildung wurde dem Landesausschuß sodann durch das Gesetz vom 4. Juli 1879 zu Theil; dasselbe erhöhte die Zahl der Mitglieder auf 58 und gewährte dem Landesausschuß das Recht, im Bereiche der Landesgesetzgebung Gesetze vorzuschlagen, sowie Petitionen entgegenzunehmen und dieselben dem Ministerium zur Abhülfe zu überweisen.

Bei Betrachtung der rechtlichen Stellung des Landesausschusses macht sich vor Allem der Gesichtspunkt geltend, daß derselbe eine Schöpfung der Reichsgesetzgebung ist. Das Reich hat den Landesausschuß geschaffen, und solange sich das Reich die verfassungsgebende Gewalt in Elsaß-Lothringen vorbehält, steht es in seiner Macht, ihn wiederaufzuheben; der Landesausschuß hat gegenüber der Reichsgesetzgebung kein selbständiges Recht. Es sind ferner die Befugnisse des Landesausschusses keine ausschließlichen, da sein Votum überall durch dasjenige des Reichstages ersetzt werden kann. Diese Beschränkungen ändern aber nichts an der Thatsache, daß der Landesausschuß alle wesentlichen Eigenschaften der Landtage und Kammern der deutschen Staaten besitzt; gleich diesen ist er ein aus Wahlen der Bevölkerung hervorgehendes Organ des Staats, das zur Mitwirkung bei der Gesetzgebung und Feststellung des Landeshaushalts berufen ist; er ist eine gesetzgebende Versammlung, durch deren Bildung Elsaß-Lothringen ein konstitutionell regiertes deutsches Staatswesen wurde. Gegen diese Auffassung kann nicht die Art der Wahl angeführt werden; zwar ist die Wahlfähigkeit in hohem Maße beschränkt; trotzdem ist aber der Landesausschuß eine *Landes*vertretung, sind seine Mitglieder Vertreter von ganz Elsaß-Lothringen, und nicht etwa bloß Vertreter der Körperschaften, welche sie wählen. Ebensowenig wird diese Auffassung durch den zu Gunsten des Reichstags gemachten Vorbehalt ausgeschlossen; für die Behauptung, daß nur diejenigen Körperschaften als gesetzgebende Versammlungen zu bezeichnen seien, deren Zustimmung zu einem Gesetze nothwendig ist, oder welche kraft eigenen Rechts bestehen, spricht weder der Sprachgebrauch noch ein erhebliches juristisches Motiv; gesetzgebend ist vielmehr jede Versammlung, deren Mitwirkung zu den Akten der Staatsgewalt letzteren die Kraft von Gesetzen verleiht. Es ist überdieß nicht zu bezweifeln, daß der fragliche Vorbehalt im Sinne des Reichsgesetzes nur ausnahmsweise wirksam werden soll und daß grundsätzlich und regelmäßig der Landesausschuß die erwähnten Befugnisse auszuüben hat. Dem Landesausschuß steht aber außer der Gesetzgebung auch die ganze umfassende Kontrolle der Landesverwaltung zu, von welcher die Zustimmung zum Landeshaushalts-Etat bedingt ist, er ist berechtigt, die Handlungen der Regierung seiner Kritik zu unterziehen und dieselbe auf die Bedürfnisse des Landes hinzuweisen. Nur auf Grund einer irrthümlichen Anschauung kann der Landesausschuß als Provinzialvertretung bezeichnet werden. Eine Provinzialvertretung ist stets nur bestimmt, einen Theil staatlicher Interessen für einen Theil des Staatsgebiets wahrzunehmen. Dem Landesausschuß sind aber für ganz Elaß-Lothringen alle Interessen unterstellt, deren Fürsorge die Reichsverfassung der Einzelstaatsgewalt überlassen hat; er hat die gleiche Zuständigkeitssphäre wie die Volksvertretungen der übrigen Gliedstaaten des Reichs, und es

ist daher der Schluß gerechtfertigt, daß die Vorschriften, welche die Gesetzgebung des Reichs bezüglich der Mitglieder dieser Vertretungen enthält, auch auf die Mitglieder des Landesausschusses Anwendung finden (vgl. auch die anonyme Schrift: Das Recht der Wiedergewonnenen, S. 60 ff.).

2. Zusammensetzung des Landesausschusses: Wahl und Rechte der Mitglieder. Der Landesausschuß besteht aus 58 Mitgliedern, von welchen 34 durch die Bezirkstage (10 durch den Bezirkstag des Oberelsaß, 11 durch den Bezirkstag von Lothringen, 13 durch den Bezirkstag des Unterelsaß), 4 durch die Gemeinderäthe der Städte Straßburg, Kolmar, Metz und Mülhausen und 20 durch die Landkreise (in Kolmar und Mülhausen unter Ausscheidung der gleichnamigen Stadtgemeinden) gewählt werden. Die Bezirkstage und Städtevertretungen wählen die Abgeordneten direkt. In den Landkreisen erfolgt die Wahl in der Art, daß die Gemeinderäthe Wahlmänner und letztere den Abgeordneten des Kreises wählen; Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohnern wählen einen Wahlmann, Gemeinden mit über 1000 Einwohnern für je volle 1000 Einwohner je einen Wahlmann mehr; die Zahl der auf jede Gemeinde entfallenden Wahlmänner wird auf Grundlage der letzten amtlichen Zählung der Bevölkerung durch Verfügung des Staatssekretärs festgestellt und durch Anschlag an dem Gemeindehause bekannt gemacht. In Gemeinden, deren Gemeinderath suspendirt oder aufgelöst ist, ruht das Wahlrecht. Die von den Bezirkstagen und Städtevertretungen unmittelbar zu wählenden Abgeordneten sowie die von den Gemeinderäthen zu wählenden Wahlmänner müssen Mitglieder der betreffenden Wahlkörper sein; zum Abgeordneten in den Landkreisen ist wählbar, wer das aktive Gemeindewahlrecht besitzt und im Bezirke seinen Wohnsitz hat. — Der Zeitpunkt der Wahl der Abgeordneten und Wahlmänner der Städte und Landkreise wird durch Verordnung des Statthalters festgesetzt und im Gesetzblatt bekannt gemacht; die Wahl der Abgeordneten der Landkreise muß spätestens vier Wochen nach derjenigen der Wahlmänner stattfinden. Die Abgeordneten der Bezirkstage werden von denselben auf den von dem Bezirkspräsidenten ihnen vorgelegten Antrag des Ministeriums in ihrer ordentlichen Session oder in einer zu diesem Zwecke berufenen außerordentlichen Session gewählt. Alle Wahlen erfolgen in geheimer Abstimmung. Lehnt der gewählte Abgeordnete die Wahl ab oder nimmt er dieselbe nur unter Protest oder Vorbehalt an, so ist sofort zu einer neuen Wahl zu schreiten; eine sofortige Neuwahl ist auch anzuordnen, wenn ein Mandat vor Ablauf der Wahlperiode erledigt wird (§§ 18 und 20 V. v. 1. Okt. 1879 und arg. dieser §§). Die Wahl der Abgeordneten erfolgt auf die Dauer von drei Jahren; die Abgeordneten-Wahlen der Bezirkstage fallen aber nicht mit denjenigen der Gemeinden zusammen; es bestehen daher zwei Wahlperioden und die Erneuerung des Landesausschusses ist gewöhnlich nur eine partielle; nur im Falle der Auflösung werden allgemeine Wahlen eintreten. Ferner ist hervorzuheben, daß die Bezirkstagsmitglieder zwar auf neun Jahre gewählt werden, daß aber nach je drei Jahren ein Drittel ausscheidet und sich einer Neuwahl unterwerfen muß; soweit unter diesem Drittel sich Delegirte des Bezirkstags zum Landesausschuß befinden, werden auch Neuwahlen zum Landesausschuß erforderlich; dieselben erfolgen nur für den Rest der laufenden Wahlperiode.

Die Prüfung der Gültigkeit der Wahlen steht dem Landesausschuß nicht zu. Bezüglich der Abgeordneten der Städte und Landkreise findet die Wahlprüfung in dem Verfahren statt, welches bei der Prüfung der Wahlen zu den Bezirkstagen eintritt; es entscheiden daher über erhobene Einsprüche die Bezirksräthe, und sofern der Einspruch auf die gesetzliche Unfähigkeit eines Wahlmannes oder Abgeordneten gestützt wird, die Gerichte; ferner haben die Bezirkspräsidenten das Recht, eine Entscheidung über die Gültigkeit der Wahlen durch die Bezirksräthe zu veranlassen, wenn sie die gesetzlich vorgeschriebenen Förmlichkeiten nicht für erfüllt halten. Ueber die Behandlung von Beschwerden, welche

sich gegen die Wahl von Abgeordneten der Bezirkstage richten, sind keine Vorschriften getroffen; daraus folgt aber nicht, daß der Landesausschuß das Recht der Prüfung in Anspruch nehmen kann; man wird vielmehr, soweit nicht die Bezirkstage selbst Abhülfe schaffen, die obigen Vorschriften analog anzuwenden haben.

Die gewählten Abgeordneten haben, insofern sie noch nicht vereidet sind, bei ihrem Eintritt in den Landesausschuß den Eid: „Treue dem Kaiser und Gehorsam der Verfassung" zu leisten, andernfalls sie ihr Mandat nicht ausüben können. Da der Landesausschuß eine gesetzgebende Versammlung ist, so finden auf seine Mitglieder die Bestimmungen der §§ 347 und 367 C.P.O. und der §§ 49 und 72 St.P.O. über die Vernehmung von Mitgliedern einer deutschen gesetzgebenden Versammlung während der Sitzungsperiode und ihres Aufenthaltes am Orte der Versammlung sowie der §§ 785 und 786 C.P.O. über die Unstatthaftigkeit bezw. Unterbrechung der Haft Anwendung. Dasselbe ist in Betreff des § 11 St.G.B. anzunehmen, nach welchem kein Mitglied eines Landtags oder einer Kammer eines zum Reiche gehörigen Staats außerhalb der Versammlung wegen seiner Abstimmung oder wegen der in Ausübung seines Berufs gethanen Aeußerung zur Verantwortung gezogen werden darf. Allerdings hat der Reichstag mehrfach Anträge, welche auf ausdrückliche Ertheilung dieses Rechts hinzielten, verworfen; aber die hiebei kundgegebene Ansicht der gesetzgebenden Faktoren des Reichs hat keinen Ausdruck in einem Gesetze gefunden und ist daher nicht geeignet, die rechtlichen Folgen bestehender Gesetze abzuwenden. Bedenken, welche sich gegen die Eigenschaft von Elsaß-Lothringen als Staat richten, bleiben hier außer Betracht, weil nach der ausdrücklichen Vorschrift des Art. I E.G. zum St.G.B. die Bestimmungen dieses Gesetzbuches, in welchen von Bundesstaaten oder deren Beziehungen die Rede ist, auf Elsaß-Lothringen und dessen entsprechende Beziehungen anzuwenden sind. — Die Mitglieder des Landesausschusses erhalten 20 Mark Tagegelder; außerdem werden ihnen die Reisekosten nach den Sätzen vergütet, welche die V. vom 25. Oktober 1880 den Beamten der ersten Klasse bei Dienstreisen gewährt. Die Zahlung der Tagegelder hört auf, wenn ein Mitglied unentschuldigt von den Sitzungen fortbleibt oder für länger als drei Tage beurlaubt ist.

Das Mandat der Abgeordneten erlischt 1) durch Niederlegung, 2) durch Verlust der zur Wählbarkeit erforderten Eigenschaften, bei den durch die Bezirkstage und Städtevertretungen gewählten Abgeordneten also auch dadurch, daß sie aufhören, Mitglieder ihrer Wahlkörper zu sein, 3) durch Auflösung des Landesausschusses, 4) durch Ablauf der Wahlperiode.

3. Berufung und Auflösung des Landesausschusses. Geschäftsordnung. Der Landesausschuß wird durch kaiserliche Verordnung berufen, welche Zeit und Ort der Sitzungen bestimmt. Aus der Vorschrift des § 1 Ges. v. 2. Mai 1877, daß der Landeshaushalts-Etat jährlich aufzustellen ist, folgt, daß der Landesausschuß wenigstens einmal jährlich einzuberufen ist. Der Landesausschuß wählt in der ersten Sitzung jeder Session für deren Dauer einen Vorsitzenden, 2 Stellvertreter und die erforderlichen Schriftführer; der Vorsitzende kann für die Dauer seines Amts die Aufsicht über die inneren Geschäfte und den Dienst des Kassen- und Rechnungswesens einem durch ihn zu ernennenden Quästor übertragen.

Der Kaiser hat das Recht, den Landesausschuß zu vertagen und aufzulösen; dieses Recht steht dem Kaiser ausschließlich zu; der Landesausschuß ist nicht befugt, sich ohne Genehmigung des Kaisers zu vertagen. Wird der Landesausschuß aufgelöst, so hat dieß die Auflösung der Bezirkstage zur Folge; die Neuwahlen zu den Bezirkstagen müssen binnen drei Monaten, die Neuwahlen zu dem Landesausschuß binnen sechs Monaten nach dem Tage der Auflösungsverordnung stattfinden. Nur der Schließung nicht auch der Vertagung ist im Einklang mit der Praxis des Reichstags die Bedeutung beizumessen

daß sie die Kontinuität der Geschäfte unterbricht. Eine Vereinigung des Landesausschusses ohne Berufung oder ungeachtet erfolgter Auflösung oder Vertagung würde unter die Strafbestimmung des Art. 123 code pénal fallen.

Seit dem 1. März 1882 (Gesetz v. 23. Mai 1881) sind die Verhandlungen des Landesausschusses öffentlich; ferner ist seitdem die Geschäftssprache die deutsche; Mitgliedern, welche der deutschen Sprache nicht mächtig sind, ist das Vorlesen schriftlich aufgesetzter, in deutscher Sprache abgefaßter Reden gestattet.

Der Landesausschuß setzt selbst seine Geschäftsordnung fest. Die bestehende Geschäftsordnung, welche in den Sitzungen vom 5. und 6. Febr. 1880 berathen und beschlossen und neuerdings in der Sitzung vom 7. März 1883 mehrfachen Aenderungen unterworfen wurde, ist derjenigen des Reichstags nachgebildet. Nach Inhalt derselben erfolgen die Verhandlungen des Landesausschusses auf Grund von Vorlagen der Regierung oder von Anträgen, welche von mindestens 7 Mitgliedern unterzeichnet sind. Ueber die Behandlung von Gesetzentwürfen vgl. § 18. Vorlagen und Anträge, welche keine Gesetzentwürfe enthalten, können — die Vorlagen jedoch nur mit Genehmigung der Regierung — in einer einzigen Lesung in der Plenarsitzung berathen und auch vorher durch den Präsidenten an eine Kommission verwiesen werden. Die Versammlung kann jeder Zeit Anträge der Mitglieder zur Vorberathung an eine Kommission verweisen. Aus der Versammlung werden vier Kommissionen gebildet, welche für die ganze Dauer der Session unverändert zusammengesetzt bleiben, nämlich für: 1. Verwaltung des Innern mit 12 Mitgliedern, 2. Justiz, Kultus und öffentlichen Unterricht mit 16 Mitgliedern, 3. Finanzen mit 12 Mitgliedern, 4. Gewerbe, Landwirthschaft, Forsten und öffentliche Arbeiten mit 16 Mitgliedern. Außerdem kann zur Vorberathung bestimmter Vorlagen und Anträge die Einsetzung von Spezialkommissionen beschlossen werden; zur Bildung derselben wird die Versammlung durch das Loos in drei Abtheilungen getheilt; jede Abtheilung wählt aus ihrer Mitte mit absoluter Stimmenmehrheit den dritten Theil der Mitglieder der Spezialkommission. Die Kommissionen sind beschlußfähig, sobald mindestens die Hälfte ihrer Mitglieder anwesend ist. Der von dem Berichterstatter über die Anträge und Ansichten der Kommission zu erstattende Bericht ist regelmäßig zu drucken und spätestens einen Tag vor der Berathung in der Plenarversammlung den Mitgliedern mitzutheilen; ausnahmsweise können die Kommissionen die Erstattung eines bloß mündlichen Berichts, jedoch mit einem schriftlichen Antrag, beschließen; der Landesausschuß kann aber auch in diesem Falle schriftlichen Bericht verlangen und zu diesem Behufe die Sache an die Kommissionen zurückverweisen. Die eingehenden Petitionen werden durch den Präsidenten den Kommissionen zur Berathung und Berichterstattung im Plenum überwiesen; die Kommissionen sind befugt, über Petitionen ohne Berichterstattung zur Tagesordnung überzugehen; diese Befugniß greift nicht Platz, wenn 7 Mitglieder den Antrag auf Berathung im Plenum stellen. Tag und Stunde der Plenarsitzung werden von dem Präsidenten bestimmt, welcher auch die Tagesordnung festsetzt; erhebt sich gegen seine Anordnungen ein Widerspruch, so entscheidet die Versammlung. Die Mitglieder der Versammlung dürfen nur das Wort ergreifen, wenn sie es vom Präsidenten erhalten haben; den Vertretern der Regierung, den Berichterstattern sowie denjenigen, welche über die Verweisung zur Geschäftsordnung reden wollen, muß jeder Zeit auf Verlangen das Wort ertheilt werden. Nimmt ein Vertreter der Regierung nach dem Schluß der Debatte das Wort, so gilt diese auf das Neue für eröffnet. Zur Beschlußfähigkeit der Plenarversammlung ist die Anwesenheit von mindestens 30 Mitgliedern erforderlich. Auf den Antrag von 10 Mitgliedern muß namentliche oder geheime Abstimmung stattfinden; die namentliche Abstimmung geht der geheimen vor. Ueber jede Sitzung wird ein Protokoll aufgenommen, welches in wörtlicher Anführung die gestellten Anträge und die gefaßten Beschlüsse sowie die amtlichen Anzeigen des Präsidenten enthält; dasselbe ist von dem Präsidenten und Schriftführer zu unterzeichnen; über Einwendungen gegen dasselbe entscheidet die Versammlung. Ferner wird über jede Sitzung ein ausführlicher Bericht verfaßt und den Mitgliedern des Landesausschusses gedruckt zugestellt; über Einwendungen gegen die Redaktion der Sitzungsberichte entscheidet der Vorstand und in wichtigen Fällen die Versammlung (vgl. über das Vorstehende §§ 12, 13, 15, 16, 18, 21, 23 ff., 32 ff. der Geschäftsordnung).

§ 9. **Die erste Einrichtung der Verwaltung.** Die Aufgaben, welche die Reichsgesetzgebung den Einzelstaaten vorbehalten hat, werden in Elsaß-Lothringen von selbstständig organisirten Behörden erfüllt, welche die Geschäfte des Landes im Namen des Kaisers, als des Inhabers der Staatsgewalt, führen. Für die Einrichtung und Zuständigkeit derselben blieb zunächst das französische Recht in Kraft. Der Wegfall der französischen Zentralbehörden, die Uebertragung der Staatsgewalt auf den Kaiser, die veränderten Lebensbedingungen, welche für einzelne Verwaltungszweige eingetreten waren, u. A. m., machten indessen eine baldige Neueinrichtung sämmtlicher Behörden nothwendig,

welche sich in den Jahren 1871 bis 1873 vollzog. Aber auch bei dieser Neueinrichtung bildete der Anschluß an die französischen Staatseinrichtungen, welche das Land bis dahin besessen hatte, den beherrschenden Grundzug. Neu war nur die Errichtung des Ober-Präsidiums. Durch die Bestimmung des § 4 Ges. v. 9. Juni 1871, welche dem Reichskanzler die Gegenzeichnung der Anordnungen und Verfügungen des Kaisers zuwies, war derselbe zum verantwortlichen Minister von Elsaß-Lothringen ernannt; derselbe vereinigte in seiner Person alle ministeriellen Befugnisse und trug die konstitutionelle Verantwortlichkeit gegenüber dem Bundesrath und Reichstag. Schon bei Erlaß dieses Gesetzes wurde es aber für nothwendig erkannt, die Verwaltung durch eine im Lande selbst residirende Behörde zu leiten, und es wurde daher durch § 4 Ges. v. 30. Dezember 1871, betreffend die Einrichtung der Verwaltung, als oberste Verwaltungsbehörde in Elsaß-Lothringen ein Ober-Präsident mit dem Amtssitze in Straßburg eingesetzt. Die Befugnisse, mit welchen dieser Beamte durch das Gesetz vom 30. Dezember 1871 und die nachfolgende Gesetzgebung ausgestattet wurde, beschränkten sich indessen nicht auf diejenigen einer Aufsichtsbehörde, sondern zahlreiche Angelegenheiten wurden unter seine unmittelbare Leitung und Entscheidung gestellt. Als Aufsichtsbehörde war der Ober-Präsident mit Ueberwachung der Behörden der Landesverwaltung, sowie mit der Sorge für gleichmäßige Ausführung der Gesetze, Verordnungen und der Anordnungen des Reichskanzlers betraut; er war befugt, bei Meinungsverschiedenheiten der ihm unmittelbar untergeordneten Behörden über Gegenstände gemeinschaftlichen Ressorts zu entscheiden; er hatte ferner Beschwerden gegen die Behörden und deren Entscheidungen zu untersuchen und, soweit darüber ein Rechtsweg nicht eröffnet war, selbst zu entscheiden oder die Entscheidung des Reichskanzlers herbeizuführen. Zur unmittelbaren Verwaltung überwies ihm § 6 Ges. v. 30. Dezember 1871: 1) alle nicht dem Reichskanzler vorbehaltenen Angelegenheiten, welche mehrere Bezirke betreffen und eine örtliche Trennung nach Grenzen der Bezirke nicht zulassen; 2) alle öffentlichen Anstalten, welche für mehrere Bezirke bestimmt sind; 3) die Strombauten des Rheins und der Mosel sowie der Schiffahrtskanäle; 4) alle Angelegenheiten, welche das Ressort oder das Interesse der Militär- und Civilbehörden gemeinsam betreffen und militärischerseits zur Kompetenz des commandirenden Generals gehören. Unter den übrigen Angelegenheiten, welche noch theils durch das Gesetz vom 30. Dezember 1871, theils durch die spätere Gesetzgebung dem Ober-Präsidenten unmittelbar unterstellt wurden, sind hervorzuheben: das höhere Unterrichtswesen (§ 15 Ges. v. 30. Dezember 1871 und V. v. 10. Juli 1873) und das Bergwesen (§ 166 Ges. v. 16. Dezember 1873).

Der Ober-Präsident übte hiernach kraft eigener Zuständigkeit theils Befugnisse aus, welche bis dahin dem Staatsoberhaupte oder den Ministern zustanden, theils solche, welche nach französischem Recht zur Amtsgewalt der Präfekten gehörten. Eine außerordentliche Gewalt war ferner dem Ober-Präsidenten durch § 10 Ges. v. 30. Dezember 1871 bei Gefahr für die öffentliche Sicherheit eingeräumt. Außerdem gestattete § 6 Schlußabs. Ges. v. 30. Dezember 1871, daß dem Ober-Präsidenten durch den Reichskanzler die Befugnisse ganz oder theilweise übertragen würden, welche nach den in Geltung stehenden französischen Gesetzen von den Ministerien auszuüben und von diesen auf den Reichskanzler übergegangen waren. Dieser Vorbehalt wurde durch Verfügung des Reichskanzlers vom 29. Januar 1872 zur Ausführung gebracht; durch dieselbe ermächtigte der Reichskanzler „vorbehaltlich der Bestimmungen des Reichsges. vom 9. Juni 1871" den Ober-Präsidenten v. Möller sämmtliche Ministerialbefugnisse insoweit auszuüben, als dieselben nicht: 1) bereits durch Reichs- oder Landesgesetz oder durch kaiserliche Verfügung geregelt waren oder 2) den Ministern der auswärtigen Angelegenheiten oder des Kriegs zustanden oder 3) die Verwaltung der indirekten Steuern zum Gegenstande haben. Auf Grund

dieser Delegation umfaßte der Geschäftskreis des Ober-Präsidenten die Ausübung der ministeriellen Befugnisse im Bereiche der gesammten Verwaltung des Innern, der öffentlichen Arbeiten, des Handels, der Gewerbe und der Landwirthschaft, des Kultus, des Unterrichtswesens mit Ausnahme der Universität und der Finanzen mit Ausnahme der indirekten Steuern. Dagegen waren dem Reichskanzler außer den sub Nr. 2 V. v. 29. Januar 1872 ausdrücklich erwähnten Angelegenheiten zur unmittelbaren Bearbeitung in der Ministerialinstanz verblieben die Justiz (§ 3 Ges. v. 14. Juli 1871), die Forstverwaltung (§ 1 Ges. v. 30. Dezember 1871), das Bergwesen (§ 164 und 167 Ges. v. 16. Dezember 1873) und die Leitung und Aufsicht über die Universität (Ges. v. 28. April 1872). Der Reichskanzler hatte ferner die dem Bundesrath und Landesausschuß vorzulegenden Gesetzentwürfe vorzubereiten und im Bundesrath sowie eintretenden Falls vor dem Reichstage zu vertreten; endlich hatte er in allen Angelegenheiten, in welchen eine Entschließung des Kaisers einzuholen war, demselben Bericht zu erstatten. Die Bearbeitung dieser dem Reichskanzler vorbehaltenen Geschäfte erfolgte durch das Reichskanzleramt für Elsaß-Lothringen und das Reichsjustizamt, deren Vorstände mit der Stellvertretung des Reichskanzlers für den Umfang der Landesverwaltung beauftragt wurden, (Ges. v. 17. März 1878). Weder durch die auf Grund des § 6 Schlußabs. Ges. v. 30. Dez. 1871 an den Ober-Präsidenten bewirkte Uebertragung noch durch die Stellvertretung auf Grund des Ges. v. 17. März 1878 wurde indessen an dem staatsrechtlichen Verhältnisse etwas geändert; Träger der Ministerialbefugnisse blieb der Reichskanzler, dessen Verantwortlichkeit nur in dem einzelnen Falle, in welchem die Delegation wirksam wurde, außer Kraft trat, und auch dies nur, soweit die Vorstände der Reichsämter an seiner Stelle handelten, während die Geschäftsführung des Ober-Präsidenten unter der ausschließlichen Verantwortlichkeit des Reichskanzlers erfolgte.

In dieser Lage der Sache erging das Ges. v. 4. Juli 1879, welches von der Absicht geleitet, die Verwaltung ganz in das Land zu verlegen, das Reichskanzleramt für Elsaß-Lothringen und das Ober-Präsidium unterdrückte und an deren Stelle das Ministerium für Elaß-Lothringen setzte; ferner wurde ein Statthalter eingesetzt, auf welchen die Führung der Landesverwaltung überging.

§ 10. Der Statthalter. Gemäß § 1 Ges. v. 4 Juli 1879 kann der Kaiser landesherrliche Befugnisse, welche ihm kraft Ausübung der Staatsgewalt in Elaß-Lothringen zustehen, einem Statthalter übertragen. Der Wortlaut dieses § läßt es zweifelhaft erscheinen, ob die dem Kaiser eingeräumte Fakultät sich auch auf die Ernennung des Statthalters bezieht, m. a. W. ob die Einsetzung eines Statthalters als ständige Einrichtung gewollt oder in das Belieben des Kaisers gestellt ist. Dafür, daß dem Kaiser nur eine Befugniß eingeräumt werden sollte, spricht der Umstand, daß der Statthalter nicht gleich dem Staatsrathe und dem Ministerium durch das Gesetz selbst eingesetzt, sondern daß diese Einsetzung kaiserlicher Entschließung vorbehalten wird. Dennoch dürfte die entgegenstehende Ansicht der Absicht des Gesetzgebers von 1879 näher stehen. In den Motiven des Ges. v. 4. Juli 1879 wird ausdrücklich bemerkt, daß zu den Aenderungen in der Einrichtung der Verwaltung, welche der Entwurf in Vorschlag bringt, die Berufung eines Statthalters gehöre; nirgends wird angedeutet, daß diese Berufung auch unterbleiben könne. Ferner wird in den Motiven als Hauptzweck des Gesetzes an die Spitze gestellt, daß der Reichskanzler von der auf ihm ruhenden konstitutionellen Verantwortlichkeit für die Leitung der Landesverwaltung entlastet werde; dieses wird aber gerade dadurch bewirkt, daß der Statthalter dem Reichskanzler substituirt wurde. Endlich wäre es widerspruchsvoll, dem Statthalter Befugnisse zuzuweisen, wie dies in den §§ 7 und 10 (Vorsitz im Staatsrathe, Abordnung von Kommissaren in den Bundesrath) geschehen ist, wenn der Statthalter nur als mögliche Institution vorschwebte. Unsere Auffassung wird dadurch bestätigt, daß so-

fort nach Verkündigung des Gesetzes v. 4. Juli 1879 ein Statthalter in der Person des Generalfeldmarschalls von Manteuffel ernannt wurde, welcher sein Amt an dem Tage antrat, an welchem das Gesetz rechtsverbindlich wurde (1. Oktober 1879).

Die Stellung des Statthalters ist zweifacher Natur; er ist nicht nur Stellvertreter des Kaisers, sondern zugleich verantwortlicher Minister von Elsaß-Lothringen; außerdem sind ihm die ehemals dem Ober-Präsidenten zustehenden außerordentlichen Befugnisse übertragen.

1) Die landesherrlichen Befugnisse des Statthalters wurden durch V. v. 23. Juli 1879 bestimmt [1]). Dieselben stehen nur der Person des derzeitigen Statthalters zu und nur kraft einer jeder Zeit widerruflichen Vollmacht des Kaisers, welcher rechtlich Träger derselben geblieben ist [2]). Es ist in das Belieben des Kaisers gestellt, die Befugnisse des Statthalters zu erweitern, einzuschränken oder auch ganz aufzuheben. Als Vertreter des Kaisers ist der Statthalter für alle in dieser Eigenschaft vorgenommenen Regierungsakte unverantwortlich; es bedürfen daher die betreffenden Verfügungen und Anordnungen der Gegenzeichnung des Staatssekretärs, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt.

2) Der Statthatter ist der Minister von Elsaß-Lothringen. Durch § 2 Ges. v. 4. Juli 1879 sind die Befugnisse auf ihn übergegangen, welche früher dem Reichskanzler in Landesangelegenheiten zustanden; er ist der politische Träger dieser Rechte, auf welchem die Verantwortlichkeit gegenüber dem Reichstage ruht. Der Statthalter ist demgemäß zur Wahrnehmung sämmtlicher ministeriellen Befugnisse berufen, ohne daß es einen Unterschied machte, ob die Ausübung derselben früher den Vorständen der Reichsämter oder dem Ober-Präsidenten oblag. Es besteht aber für den gesammten Umfang der ministeriellen Befugnisse des Statthalters ein gesetzlicher Stellvertreter in dem Staatssekretär. Nach § 4, Abs. 2, Ges. v. 4. Juli 1879, hat der Staatssekretär in den im § 2 bezeichneten Angelegenheiten die Rechte und die Verantwortlichkeit eines Stellvertreters des Statthalters in dem Umfange, wie ein dem Reichskanzler nach Maßgabe des Ges. v. 17. März 1878 substituirter Stellvertreter sie hat; im Anschlusse hieran ist sodann gesagt: „dem Statthalter ist vorbehalten, jede in diesen Bereich fallende Amtshandlung selbst vorzunehmen". Der Wortlaut dieser Bestimmung gibt zu Zweifeln über ihre Bedeutung Anlaß. Aus der allgemeinen Fassung des ersten Satzes könnte man nämlich schließen, daß kraft der gesetzlichen Stellvertretung regelmäßig nicht der Statthalter, sondern der Staatssekretär als der constitutionell verantwortliche Minister zu betrachten und daß dem Ersteren nur vorbehalten sei, seiner Anschauung durch unmittelbare Vornahme

1) Gemäß dieser Verordnung ist der Statthalter befugt: 1) zum Vollzug von Verordnungen, welche die dem Staatsoberhaupte vorbehaltenen Aufsichtsrechte über die Bezirks- und Gemeindeverwaltung, die Errichtung gemeinnütziger Anstalten, die Abgrenzung kirchlicher Bezirke, die Ermächtigung zur Ausführung gemeinnütziger Arbeiten und die Feststellung der Dringlichkeit derartiger Arbeiten, die dem Staatsoberhaupte vorbehaltenen Aufsichtsrechte über die öffentlichen Wege und Wasserläufe u. A. m. zum Gegenstande haben; 2) zum Erlaß von Geldstrafen und Steuern, zur Niederschlagung von Kassendefekten und fiskalischen Forderungen, zur Genehmigung nachträglicher Abänderung für den Landesfiskus und die Bezirke abgeschlossener Verträge, zur Gewährung der Rehabilitation; 3) zur Ernennung und Abberufung der Bürgermeister und deren Beigeordneten, zur Ernennung der Präsidenten der Vereine zu gegenseitiger Unterstützung, zur Genehmigung der von den katholischen Bischöfen des Landes vorgenommenen Ernennungen zu geistlichen Aemtern und der Abberufung von solchen Aemtern, zur Bestätigung der Ernennung und Abberufung protestantischer Pfarrer, zur Genehmigung der Wahlen der Präsidenten der protestantischen Konsistorien, zur Ernennung der geistlichen Inspektoren der Kirche augsburgischer Konfession und zur Genehmigung der Wahlen der weltlichen Inspektoren, zur Bestätigung der Wahlen zu Aemtern des israelitischen Kultus.

2) § 18 Ges. v. 30. Dez. 1871 gestattet, daß Befugnisse, welche in den franz. Gesetzen dem Staatsoberhaupt vorbehalten sind, durch kaiserl. V. den Zentral- oder Bezirksbehörden übertragen werden. Die Behörden, auf welche kraft dieser Bestimmung Befugnisse übergangen sind (vgl. V. v. 5. Mai 1873 und v. 10. Februar 1875), handeln nicht als Vertreter des Kaisers, sondern auf Grund eigener erweiterter Zuständigkeit.

der Handlung Geltung zu verschaffen. Dasselbe Gesetz, welches im § 2 dem Statthalter die Verantwortlichkeit zuweist, hätte dieselbe alsdann im § 4 dem Staatssekretär übertragen und sonach im § 2 eine fast gegenstandslose Bestimmung getroffen. Weder dies läßt sich annehmen, noch auch daß eine Scheidung in der Weise beabsichtigt war, daß der Statthalter zwar die politische Direktive anzugeben hätte, den Staatssekretär aber die Verantwortlichkeit für die einzelnen Handlungen träfe, da Rechte und Pflichten nicht zu trennen sind. Man wird daher dem § 4 Abs. 2 nur die Bedeutung beimessen können, daß er kraft Gesetzes den Staatssekretär als Stellverteter des Statthalters beruft, so daß es weder eines besonderen Auftrags zu dieser Stellvertretung bedarf, noch von Fällen der Verhinderung oder Beurlaubung des Staatssekretärs abgesehen ein Anderer dazu berufen werden kann; dagegen tritt die Stellvertretung nur ein, sofern der Statthalter verhindert ist oder sie ausdrücklich anordnet. Der Staatssekretär contrasignirt die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers, wenn er den Statthalter vertritt: „In Vertretung des Statthalters. Der Staatssekretär".

Ein Abhängigkeitsverhältniß zwischen Statthalter und Reichskanzler besteht nicht. Es ist — wie es in den Motiven des Ges. v. 4. Juli 1879 heißt — vorausgesetzt, daß der Reichskanzler die Allerhöchsten Erlasse, durch welche ein Statthalter eingesetzt oder abberufen wird, gegenzeichnet. Daraus folgt aber nicht, daß der Reichskanzler berechtigt sei, in die Zuständigkeitssphäre des Statthalters einzugreifen und eine Amtshandlung an dessen Stelle vorzunehmen. Der Reichskanzler ist vielmehr endgültig von seiner Stellung als Minister in E.-L. entbunden; auch ist anzunehmen, daß, im Falle die Stelle des Statthalters nicht besetzt ist, nicht der Reichskanzler, sondern der Staatssekretär ausschließlich zur Wahrnehmung der ministeriellen Befugnisse berufen ist.

Der Statthalter ist nicht auch mit denjenigen Angelegenheiten befaßt, welche auf Grund der Reichsverfassung geregelt und unter die Aufsicht des Reichskanzlers gestellt sind. Bezüglich dieser ist eine Aenderung in der Stellung des Reichskanzlers nicht eingetreten.

3) Der § 10 Ges. v. 30. Dezember 1871, auf welchem die sogenannten Diktaturbefugnisse beruhen, lautet wie folgt: „Bei Gefahr für die öffentliche Sicherheit ist der Ober-Präsident ermächtigt, alle Maßregeln ungesäumt zu treffen, welche er zur Abwendung der Gefahr für erforderlich erachtet. Er ist insbesondere befugt, innerhalb des der Gefahr ausgesetzten Bezirks diejenigen Gewalten auszuüben, welche der § 9 Ges. v. 9. August 1849 der Militärbehörde für den Fall des Belagerungszustandes zuweist..... Zu polizeilichen Zwecken, insbesondere auch zur Ausführung der vorbezeichneten Maßnahmen ist der Ober-Präsident berechtigt, die in E.-L. stehenden Truppen zu requiriren". — Nachdem § 2 Ges. v. 4. Juli 1879 ausdrücklich den Uebergang dieser Gewalten auf den Statthalter ausgesprochen hat, muß der aufgeworfene Zweifel, daß dieselben durch Einführung der Reichsverfassung beseitigt worden seien (vgl. v. Stengel, Hirths Annalen 1878, S. 114 ff.), hinfällig erscheinen. Voraussetzung für die Anwendnng des § 10 ist eine der öffentlichen Sicherheit drohende Gefahr; ob eine solche Gefahr drohe, ist ausschließlich in das Ermessen des Statthalters gestellt. Fraglich erscheint, ob und inwieweit dasselbe von der Art der zu ergreifenden Maßregel gilt. Nach der Auslegung, welche v. Stengel an dem angeführten Orte und Mitscher, Preußische Jahrbücher, Bd. 33, S. 299, dem Paragraphen geben, soll in den durch das Gesetz v. 9. August 1849 gestatteten Maßregeln das höchste Maß der verliehenen Befugnisse bezeichnet sein. Die Beweisführung für diese Aufstellung, welche sich theils auf den Wortlaut stützt, theils allgemein aus dem Rechtszustande unserer Zeit und dem Gesammtinhalte des Ges. v. 30. Dez. 1871 argumentirt, erscheint jedoch nicht stichhaltig. Der Wortlaut zunächst führt zu der entgegengesetzten Ansicht; denn der erste Satz des § 10 lautet ganz allgemein und in dem

Umstande, daß besonders wichtige Maßregeln hervorgehoben sind, kann eine Einschränkung nicht gefunden werden. Der sodann geltend gemachte Umstand, daß die neuere Gesetzgebung der meisten Staaten Voraussetzungen und Folgen von Maßregeln, durch welche die zum Schutze der Personen und des Eigenthums gegebenen Schranken aufgehoben werden, regelmäßig präzisirt, begründet nur eine Vermuthung, welche der positiven Bestimmung des Gesetzes gegenüber ohne Bedeutung ist. Ferner ist zwar zuzugeben, daß die Bestimmungen des Ges. v. 30. Dezember 1871 im Uebrigen die durch die bestehende Gesetzgebung gewährleisteten Freiheitsrechte nicht berühren, sondern nur die Organisation der Verwaltung zum Gegenstande haben. Der § 10 durchbricht aber diese Tendenz des Gesetzes; die unsichere Lage des Landes hat den Gesetzgeber veranlaßt, dem Chef der Landesverwaltung eine außerordentliche Vollmacht zu verleihen, und, da er dieselbe nicht begrenzt hat, so sind wir zu der Annahme gedrängt, daß der Statthalter bei Gefahr für die öffentliche Sicherheit alle in der Staatsgewalt liegenden Befugnisse, welche zur Abwendung der Gefahr dienlich sind, ausüben kann [1]). Nur eine Beschränkung folgt daraus, daß das bevollmächtigende Gesetz ein Landesgesetz ist; der Statthalter kann nichts anordnen, was der Reichsgesetzgebung zuwiderläuft. — Bezüglich der Verantwortlichkeit des Statthalters und der Befugnisse des Staatssekretärs gelten die oben (unter 2.) entwickelten Regeln.

Die Zentralbehörden.

§ 11. I. *Das Ministerium.* Nach der obigen Ausführung hat E.-L. nur *einen* verantwortlichen Minister in der Person des Statthalters bezw. des Staatssekretärs. Demungeachtet besteht auch in E.-L. ein Ministerium, und dieses Ministerium ist nicht blos ein Bureau des Statthalters, welches in dessen Namen die laufenden Geschäfte besorgt, sondern dasselbe ist eine selbstständig gegliederte Behörde, deren Vorstände unmittelbar mit der Zentralverwaltung beauftragt sind. In dem Verhältniß des Statthalters zum Ministerium ist der Gegensatz der politischen Verwaltung und der Geschäftsverwaltung im Staate zum Ausdruck gebracht. Die politische Verwaltung wird durch den Statthalter vertreten. Dem Statthalter als dem verantwortlichen Gehülfen des Kaisers liegt nothwendig die Mitwirkung bei allen Akten ob, bei welchen eine Entscheidung des Staatsoberhauptes einzutreten hat; die Berichte an den Kaiser, die Gesetze und kaiserlichen Verordnungen werden daher von dem Statthalter gezeichnet und gegengezeichnet. Der Statthalter *kann* auch jeden anderen Akt der obersten Staatsverwaltung vornehmen; aber dieser Fall ist nur als Ausnahme gedacht; vielmehr ist unter dem maßgebenden Einfluß der Politik des Statthalters, welcher die Gesichtspunkte bezeichnet, unter welchen die Interessen des Landes zu wahren sind, das Ministerium dazu berufen, die Staatsgeschäfte zu leiten. Das Ministerium ist die höchste Landesbehörde, von welcher alle übrigen Behörden ihre Direktiven empfangen, und welche mit Ausübung der den Ministern gesetzlich zustehenden Befugnisse beauftragt ist. Die Verantwortlichkeit des Ministeriums für seine Entscheidungen und Maßnahmen ist aber keine andere als diejenige des § 13 Ges. vom 31. März 1873, nach welchem jeder Landesbeamte für die Gesetzmäßigkeit seiner amtlichen Handlungen einzustehen hat.

Aus dieser Betrachtung ergibt sich, daß der Statthalter, obwohl dem Ministerium vorgesetzt, doch keine Instanz über demselben ist. Der Statthalter ist berechtigt, dem Ministerium Anweisung über die Behandlung der Geschäfte zugehen zu lassen; die im

1) Man hat gegen diese Auslegung u. A. auch geltend gemacht, daß nach derselben der Statthalter jedwede unvernünftige Maßregel treffen könne. Aber der Gesetzgeber durfte wohl annehmen, daß der höchste Beamte des Landes von der ihm eingeräumten Gewalt nur in dem Sinne und Geiste, in welchem sie ihm gegeben ist, Gebrauch macht.

einzelnen Falle von dem Ministerium getroffene Entscheidung kann aber von dem Statthalter nur aufgehoben werden, soweit das Ministerium selbst hierzu befugt wäre, also nicht zum Nachtheil von erworbenen Rechten. Es ist indessen hier daran zu erinnern, daß nach § 3 Ges. v. 4. Juli 1879 die früher von dem Ober-Präsidenten geübten Obliegenheiten auf das Ministerium übergegangen sind, und daß der Ober-Präsident nicht blos ihm durch den Reichskanzler übertragene Geschäfte wahrnahm, sondern zugleich eine durch die Gesetzgebung mit eigener Machtbefugniß ausgestattete Behörde war. Insoweit der Ober-Präsident auch diese Befugnisse unter der Aufsicht des Reichskanzlers ausübte, sind jetzt die Funktionen des Ober-Präsidenten und Reichskanzlers nach Maßgabe der oben über das Verhältniß zum Statthalter entwickelten Grundsätze in den Händen des Ministeriums vereinigt. Dagegen ist diese Folgerung ausgeschlossen, sofern der Ober-Präsident ein selbständiges nur durch ihn auszuübendes Recht der Entscheidung besaß und der Reichskanzler eine Rechtsinstanz über dem Ober-Präsidenten bildete. Es ist daher z. B. in Forstangelegenheiten das Ministerium an Stelle sowohl des Reichskanzlers als des Ober-Präsidenten getreten, während in Sachen des Bergwesens das Ministerium nur die durch Ges. v. 16. Dezember 1873 der Oberbergbehörde zugewiesenen Verfügungen und Beschlüsse zu erlassen hat, und der Statthalter auf eingelegten Rekurs als oberste Bergbehörde entscheidet; der Statthalter kann über diese Angelegenheiten nicht unmittelbar und mit Umgehung des Ministeriums erkennen, sondern er wird mit demselben erst durch den Rekurs gegen die Entscheidung des Ministeriums befaßt (vgl. auch V. v. 5. Mai 1873 und No. 1 V. v. 26. März 1872).

Das Ministerium ist keine Kollegialbehörde. An seiner Spitze steht der Staatssekretär, welcher die Leitung der Geschäfte des Ministeriums zu überwachen und dafür zu sorgen hat, daß dieselben regelmäßig und nach übereinstimmenden Grundsätzen geführt werden. Er kann jede Sache zu seiner Kenntniß und Entscheidung bringen. Ausdrücklich zur Bearbeitung vorbehalten sind ihm: 1) alle Angelegenheiten, welche das Verhältniß zum Reich betreffen, 2) die Korrespondenz mit den obersten Reichsbehörden und dem Landesausschuß, 3) die auf die Thätigkeit des Staatsraths bezüglichen Verfügungen und Anordnungen, 4) die Instruktion der Kommissare beim Bundesrath und die Korrespondenz mit denselben, 5) die Personalien der Unterstaatssekretäre, der Ministerialräthe und ständigen Hilfsarbeiter, 6) die Bestimmungen über Dienstpragmatik und der Erlaß allgemeiner Geschäftsordnungen für das Ministerium. Durch die V. v. 29. Juli 1881 wurde ferner das Unterrichtswesen unter die Leitung des Staatssekretärs gestellt und nach § 5 Ges. v. 4. Juli 1879 kann ihm auch die Leitung einer Abtheilung übertragen werden. Das Ministerium zerfällt in 4 Abtheilungen (Abtheilung für Inneres, für Justiz und Kultus, für Finanzen und Domänen, für Gewerbe, Landwirthschaft und öffentliche Arbeiten). An der Spitze der Abtheilungen stehen Unterstaatssekretäre. Jeder Abtheilungsvorstand leitet die Geschäfte der ihm unterstellten Abtheilung und trifft regelmäßig in den ihr überwiesenen Angelegenheiten Entscheidung; er ordnet den inneren Geschäftsgang im Einklang mit der allgemeinen Geschäftsordnung und bearbeitet die Personalien der der Abtheilung zugewiesenen Subaltern- und Unterbeamten. Der Geschäftsbereich der Abtheilungen ist durch §§ 2—5 V. v. 23. Juli 1879 und die V. v. 29. Juli 1881 und v. 5. Juni 1882 festgestellt; soweit es hiernach zweifelhaft bleibt, welcher Abtheilung die Entscheidung einer Angelegenheit zufällt, entscheidet der Staatssekretär, welcher auch bestimmt, bei welchen Angelegenheiten die Mitwirkung mehrerer und welcher Abtheilungen einzutreten hat.

Die Zuständigkeit des Ministeriums umfaßt die oberste Leitung und Aufsicht über alle Angelegenheiten, welche die Reichsgesetze den Landesverwaltungen überlassen haben, mit Ausnahme des Unterrichtswesens und der Militärangelegenheiten. Bezüglich des Un-

terrichtswesens vgl. unten Oberschulrath. Was die Militärangelegenheiten betrifft, so besteht für E.-L. thatsächlich derselbe Zustand, wie er für Waldeck und andere Staaten auf dem Wege der Konvention erzielt ist. E.-L. hat kein besonderes Kontingent, seine Wehrpflichtigen werden in preußische Truppentheile eingestellt; die Militärverwaltung wird als integrirender Theil der preußischen Militärverwaltung durch das preußische Kriegsministerium geführt. Militärangelegenheiten ressortiren daher nur insoweit unter das Ministerium für E.-L., als zur Entscheidung über dieselben andere Behörden als der Kriegsminister berufen sind. Auf Grund der V. v. 26. März 1872 bildet das Ministerium mit dem General-Commando des 15. Armeecorps Ersatzbehörde III. Instanz. — Dem Ministerium sind ferner zur unmittelbaren Verwaltung die Wasserbauverwaltung und das Bergbauwesen unterstellt, und gemäß § 3 Ges. v. 20. Juni 1872 ist ihm auch die Gensdarmerie hinsichtlich ihrer Wirksamkeit und Dienstleistung untergeordnet.

§ 12. II. Der Oberschulrath. Bei der Organisation des Ministeriums durch die V. v. 23. Juli 1879 wurde das Unterrichtswesen mit der inneren Verwaltung dem Geschäftsbereich der ersten Abtheilung zugetheilt. Durch V. v. 29. Juli 1881 wurde dasselbe von dieser Abtheilung getrennt und dem Staatssekretär übertragen; eine zweite V. vom 21. April 1882 hob sodann auch die besondere Abtheilung für Unterricht auf und schuf zur Ausübung der bis dahin dem Ministerium obliegenden Beaufsichtigung und Leitung des gesammten höheren und niederen Schulwesens mit Ausnahme der Universität sowie der landwirthschaftlichen nnd gewerblichen Fachanstalten eine technische Zentralbehörde unter dem Namen Oberschulrath.

Der Oberschulrath besteht aus: 1) dem Staatssekretär als Vorsitzendem, 2) einem Ministerialrath als Director, 3) sieben ordentlichen Mitgliedern, nämlich: drei Oberschulräthen, dem Vorsitzenden der wissenschaftlichen Prüfungs-Commission und den Schulräthen bei den drei Bezirks-Präsidien, 4) einer Anzahl außerordentlicher Mitglieder, welche der Statthalter aus den Professoren der Universität, dem höheren Lehramt oder sonstigen sachverständigen Kreisen beruft. Für die Geschäftsführung des Oberschulraths sind folgende Normen aufgestellt: alle organisatorischen Maßregeln und alle wichtigeren Gegenstände der laufenden Verwaltung werden kollektiv bearbeitet; die Gesammtheit der Mitglieder entscheidet durch kollegiale Beschlußfassung über Rekurse gegen Entscheidungen der Bezirks-Präsidenten betr. Eröffnung oder Schließung einer Schule, Anstellung eines Schulvorstehers oder Lehrers oder Ertheilung von Privatunterricht; in allen übrigen Angelegenheiten entscheidet der Staatssekretär oder an seiner Stelle der Direktor. Ferner ist jedes Mitglied zur Stellung von Anträgen befugt und es ist denselben Gelegenheit zu geben, sich an Ort und Stelle über die Zustände der Schulen zu unterrichten.

Höheres Unterrichtswesen. Der Oberschulrath hat als Nachfolger des Ministeriums die unmittelbare Aufsicht über das höhere Schulwesen, während das niedere Schulwesen von den Bezirkspräsidenten geleitet wird. Nach der französischen Gesetzgebung lag die oberste Leitung des Unterrichtswesens in der Hand des Unterrichtsministers, welchem der conseil de l'instruction publique als berathende und in einzelnen Fällen entscheidende Behörde zur Seite stand. Behufs Beaufsichtigung des höheren Unterrichts war das Land in 17 akademische Bezirke eingetheilt, von welchen jeder von einem Rektor und so viel Akademie-Inspektoren, als der Bezirk Departements umfaßte, verwaltet wurde; ferner bestand am Hauptorte eines jeden akademischen Bezirks ein conseil académique, welcher die Befolgung der vorgeschriebenen Lehrmethode zu überwachen und über alle das höhere Unterrichtswesen betreffenden Fragen sein Gutachten abzugeben hatte (Ges. v. 14. Juni 1854). Die Lehranstalten des höhern Unterrichts (écoles secondaires) zerfielen in öffentliche and freie Schulen. Als öffentliche Schulen bestanden nur die Lyzeen und Collegien. Die Lyzeen waren vom Staate gegründet und unterhalten, doch hatten die Städte die Gebäude zu stellen, dieselben mit dem nöthigen Schulmobiliar auszustatten und die vorgeschriebenen Sammlungen und Apparate für den Unterricht zu beschaffen. Die Collegien waren von den Gemeinden gegründet und unterhalten. An freien höhern Schulen, d. h. solchen, welche von Privatpersonen oder Genossenschaften gegründet und unterhalten wurden, waren in E.-L. neun vorhanden, darunter die vier Knabenseminare zu Straßburg, Finstingen

Zillisheim und Montigny. Nachdem bereits durch Verfügung des Civilkommissars vom 2. Okt. 1870 die akademischen Behörden außer Wirksamkeit gesetzt waren, vereinigte § 15 Ges. vom 30. Dezember 1871 in der Person des Oberpräsidenten alle Befugnisse, welche in Betreff der Anstellung und Disziplin der Lehrer und Angestellten an allen Staatsunterrichtsanstalten und höheren Unterrichtsanstalten dem Unterrichtsminister und welche in Betreff der Disziplin und Aufsicht den Akademie-Rektoren und Inspektoren und dem akademischen Rathe zugestanden hatten. Seitdem ist durch Ges. v. 12. Febr. 1873 über das Unterrichtswesen und die auf Grund desselben erlassenen Regulative, durch Ges. v. 23. Dezbr. 1873, betr. die Rechtsverhältnisse der öffentlichen Beamten und Lehrer, endlich durch Ges. v. 1. November 1878, betr. Unterhaltung und Verwaltung der höhern öffentlichen Schulen, das höhere Schulwesen vollständig neu geordnet worden. Durch Ges. v. 12. Febr. 1873 wurde das gesammte höhere Unterrichtswesen unter die Leitung und Aufsicht des Oberpräsidenten gestellt; die berufs- oder gewerbsmäßige Ertheilung von Unterricht, die Eröffnung einer Schule und die Anstellung von Lehrern an Schulen wurde von staatlicher Genehmigung abhängig gemacht; es wurde bestimmt, daß jede den staatlichen Anordnungen über Einrichtung und Lehrplan nicht entsprechende Schule geschlossen werden könne; der Reichskanzler wurde ermächtigt, über die Prüfung und Qualifikation der Lehrer, über Organisation und Lehrplan der Schulen und über die Prüfung der Schüler Regulative zu erlassen und deren Befolgung durch Inspektionen zu sichern. Gemäß § 1 V. v. 10. Juli 1873 u. V. v. 20 Juni 1883 gehören zu den öffentlichen höheren Schulen die Gymnasien, Progymnasien, Lateinschulen und Realschulen nebst den mit diesen Anstalten verbundenen Vorschulklassen und Fachklassen. Durch Ges. v. 23. Dezbr. 1873 wurde die rechtliche Stellung der Lehrer geordnet, indem das R.B.G. auf dieselben anwendbar erklärt wurde. Nach § 1 Ges. v. 1. Novbr. 1878 sind die öffentlichen höhern Schulen öffentliche Anstalten mit den Rechten juristischer Personen. Die Kosten für dieselben sind derart vertheilt, daß die sämmtlichen Gehälter und sonstigen Ausgaben für das Lehrerpersonal von der Staatskasse, die sächlichen Ausgaben von den Gemeinden zu leisten sind, ohne deren Zustimmung keine neue öffentliche höhere Schule errichtet, keine bestehende umgestaltet oder erweitert werden darf. Für jede höhere öffentliche Schule oder auch für mehrere in derselben Gemeinde bestehende höhere öffentliche Schulen wurde eine Schulkommission, bestehend aus dem Bürgermeister, 2—4 vom Oberpräsidenten (jetzt Staatssekretär) und ebensoviel von den Gemeinderäthen ernannten Mitgliedern eingesetzt. Diese Kommission verwaltet das Vermögen der Schule und vertritt dieselbe nach außen; sie ist berufen, die Wünsche und Interessen der Bevölkerung bezüglich der innern Angelegenheiten der Schule zum Ausdruck zu bringen; sie ist ferner berufen, bei der Verwaltung der äußern Angelegenheiten der Schule mitzuwirken und hat demzufolge namentlich den jährlichen Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben zu entwerfen und die Höhe des Schulgeldes sowie Pläne, Kostenanschläge und Bedingnißhefte für Neu- und Reparaturbauten zu begutachten. Der zulässige Höchst- und Mindestbetrag des Schulgeldes ist durch kaiserliche Verordnung festgesetzt; innerhalb des hiernach bestehenden Spielraumes bestimmt der Staatssekretär oder sein Vertreter das Schulgeld für jede einzelne Schule.

Niederes Unterrichtswesen. Die Bestimmungen des französischen Rechtes über das niedere Unterrichtswesen waren vornehmlich in dem Ges. v. 15. März 1850, dem D. v. 9. März 1852, den Ges. v. 14. Juni 1854 und vom 10. April 1867 enthalten. Nach Art. 9. Ges. v. 14. Juni 1854 lag die Verwaltung des niederen Unterrichtswesens in jedem Departement in den Händen des Präfekten; unter seiner Aufsicht bearbeitete der Akademie-Inspektor die auf den Primärunterricht bezüglichen Angelegenheiten; an dem Hauptorte jeden Departements war ein Departemental-Unterrichtsrath eingesetzt, dem u. A. die Entscheidung in Disciplinarsachen der Primärlehrer zustand; zur Beaufsichtigung des Unterrichts bestand in jedem Arrondissement oder auch in zwei vereinigten Arrondissements ein Inspektor des Primärunterrichts (Art. 14 u. 20 Ges. v. 15. März 1850, Art. 7 Ges. v. 14. Juni 1854). Ferner bestimmt Art. 42 Ges. v. 15. März 1850, daß in jedem Kanton behufs Ueberwachung der öffentlichen und freien Schulen des Kantons mehrere Einwohner durch den Departemental-Unterrichtsrath auf je 3 Jahre delegirt werden; dieselben sind berufen, sich über den Stand und die Bedürfnisse des Primärunterrichts gutachtlich zu äußern, zu welchem Zwecke sie mindestens einmal alle drei Monate am Hauptorte des Kantons zusammentreten sollen. Endlich betraut Art. 44 desselben Gesetzes die Bürgermeister und Pfarrer jeder Gemeinde mit der Ueberwachung und sittlichen Leitung des Unterrichts.

Durch § 15 Ges. v. 30. Dezbr. 1871 und Verfügung des Oberpräsidenten vom 2. Febr. 1872 wurden die Befugnisse der Akademie-Inspektoren und Departemental-Unterrichtsräthe gleich denjenigen der Präfekten den Bezirkspräsidenten übertragen, welchen zur Wahrnehmung der Aufsicht über das Schulwesen sachverständige Räthe beigegeben wurden; die Beaufsichtigung des Elementarschulwesens in den Kreisen ist nach dem cit. § 15 von Kreisschulinspektoren auszuüben. Durch das Ges. v. 12. Febr. 1873 wurde sodann, wie das höhere Unterrichtswesen, so auch das niedere unter die Aufsicht und Leitung der Staatsbehörden gestellt, und die berufs- oder gewerbsmäßige Ertheilung von Unterricht, die Eröffnung einer Schule und die Anstellung eines Lehrers an einer Schule von staatlicher Genehmigung abhängig gemacht. Nach § 2 V. v. 10. Juli 1873 gehören zum niederen Unterrichtswesen und stehen unter Leitung und Aufsicht des Bezirks-Präsidenten: die Seminarien für Lehrer und Lehrerinnen, die Präparandenschulen, die höheren Töchterschulen, die Mittelschulen, die Fortbildungsschulen, die Elementarschulen und die Klein-

kinderschulen. An den Bestimmungen über die Wahl von Kantonaldelegirten und die örtliche Aufsicht wurde nichts geändert, und neuerdings wurde durch V. des Statthalters vom 4. Dez. 1880 auch wieder in jedem Bezirke ein Bezirks-Unterrichtsrath eingerichtet; dieselben sind jedoch nicht an Stelle der früheren Departemental-Unterrichtsräthe getreten, sondern bilden juristisch betrachtet eine gesetzgeberische Neuschöpfung, für deren Zuständigkeit ausschließlich die V. v. 4. Dez. 1880 maßgebend ist.

Der Bezirksunterrichtsrath besteht aus folgenden Mitgliedern: 1) dem Bezirkspräsidenten als Vorsitzenden, 2) dem Regierungs- und Schulrath des Bezirkspräsidiums, 3) einem Kreisschulinspektor, 4) dem Bischof oder seinem Delegirten, 5) einem vom Bischof ernannten Geistlichen, 6) einem Geistlichen einer der beiden protestantischen Konfessionen, 7) einem Mitgliede des israelitischen Konsistoriums, 8) in Unter-Elsaß und Lothringen dem ersten Staatsanwalt bei dem Landgerichte Straßburg bezw. Metz, in Ober-Elsaß dem Oberstaatsanwalt bei dem Oberlandesgericht zu Kolmar; 9) in Unterelsaß und Lothringen einem Mitgliede des Landgerichts zu Straßburg bezw. Metz, in Ober-Elsaß einem Mitgliede des Oberlandesgerichts zu Kolmar; 10—13) vier Eingesessenen des Bezirks, von welchen wenigstens 2 dem Bezirkstag angehören müssen. Die Ernennung und Abberufung der unter 3, 6, 7, 9—13 bezeichneten Mitglieder erfolgt durch den Staatssekretär. Der Bezirks-Unterrichtsrath ist wenigstens zwei Mal jährlich zusammenzuberufen; er hat sein Gutachten abzugeben über den Zustand und die Einrichtung der zum niederen Unterrichtswesen gehörigen Schulen des Bezirks, über die bezüglich des Unterrichts, der Disciplin und Verwaltung dieser Schulen einzuführenden Reformen, über die Budgets und Rechnungen derselben, über die für solche Schulen zu bewilligenden Beihülfen, über die Zahl der von jeder Gemeinde zu errichtenden Knaben- oder Mädchen-Elementarschulen, über die Zulassung konfessionell gemischter Gemeinde-Elementarschulen, über die Vereinigung der Knaben und Mädchen in Gemeinde-Elementarschulen, über die Höhe des Schulgeldes sowie über alle sonstigen Angelegenheiten des niederen Unterrichtswesens, welche ihm vom Ministerium oder Bezirkspräsidenten überwiesen werden. Der Bezirks-Unterrichtsrath ist ferner befugt, Anträge, welche sich auf das niedere Unterrichtswesen im Bezirk beziehen, von seinen Mitgliedern anzunehmen und dieselben mit seinem Gutachten dem Ministerium zu überreichen.

Die französisch-rechtlichen Bestimmungen über die Ordnung des Elementarschulwesens wurden schon unter der Herrschaft des General-Gouverneurs wesentlich geändert durch Anordnung der allgemeinen Schulpflicht, Einführung der deutschen Sprache als Schulsprache und Einführung neuer Lehr- und Lektionspläne. Eine durchgreifend neue Grundlage erhielt das Volksschulwesen durch das Ges. v. 21. Febr. 1873, dessen § 4 den Reichskanzler ermächtigte, über die Prüfung und Qualifikation der Lehrer, über die Organisation und den Lehrplan der Schulen, insbesondere die Unterrichtssprache und die obligatorischen Lehrgegenstände bei einer jeden derselben, endlich über die Prüfungen der Schüler Regulative zu erlassen, (vgl. insbes. die drei Regulative vom 4. Januar 1874 für die Elementarschulen, für die Präparandenschulen und Lehrer- und Lehrerinnen-Seminare sowie die am nämlichen Tage erlassene Prüfungsordnung für Elementarlehrer und Elementarlehrerinnen, ferner V. v. 5. Aug. 1874 betr. Unterricht in den höheren Töchterschulen und Mädchenpensionaten und die drei Prüfungsordnungen v. 13. April 1876 für Lehrerinnen und Vorsteherinnen höherer Töchterschulen, für Seminardirektoren, Seminarlehrer, Vorsteher von Präparandenschulen, Mittelschulen und höheren Töchterschulen, für Lehrer an Mittelschulen und höheren Töchterschulen, endlich V. v. 3. Dez. 1877 betr. den von Vorsteherinnen und Lehrerinnen an Kleinkinderschulen zu erbringenden Befähigungsnachweis). Die rechtliche Stellung der öffentlichen Lehrer erfuhr eine wichtige Aenderung durch das Ges. v. 23. Dez. 1873, welches den Schutz des Reichsbeamtengesetzes auf sie ausdehnte. In Kraft sind noch die franz. Bestimmungen über die Anstellung der Gemeindelehrer, über Festsetzung und Erhebung des Schulgeldes und über die Verpflichtung der Gemeinden, die Kosten des Elementarunterrichts zu bestreiten (vgl. namentlich Art. 13 ff. D. v. 7. Okt. 1850, Art. 40 Ges. v. 15. März 1850, Art. 8 und 14 Ges. v. 10. April 1867).

§ 13. III. Der Staatsrath. Zu den Einrichtungen des französischen Staats, deren Obhut die Kontinuität der Gesetzgebung, die Einheitlichkeit und Gesetzmäßigkeit der Verwaltung anvertraut ist, gehört vor Allem der Conseil d'Etat, welchem die französische Gesetzgebung auf allen Gebieten des staatlichen Lebens eine hervorragende Betheiligung zusichert. Der Wegfall dieser Einrichtung mußte für E.-L. immer gewisse bedauerliche Folgen haben, da an den Ersatz einer Körperschaft, welche ihre Kraft nicht zum Mindesten aus ihrer Tradition schöpfte, nicht zu denken war; besonders bedeutungsvoll, namentlich für das Gebiet der Verwaltungsrechtsprechung (vgl. darüber unten § 36) wurde jener Wegfall aber dadurch, daß die neuen Organisationsgesetze die entstandenen Lücken gar nicht oder nur ungenügend ausfüllten und dadurch einen vielfach unvollkommenen Rechtszustand zurückließen. Man darf es daher als einen glücklichen Gedanken betrachten, daß das Ges. v. 4. Juli 1879 zur Neubildung eines Staatsraths schritt, dazu bestimmt,

einen Theil der Aufgaben zu übernehmen, welche früher der Conseil d'Etat erfüllte. Die Verrichtungen, welche der Staatsrath nach § 9 des Ges. v. 4. Juli 1879 wahrzunehmen hat, unterscheiden sich in solche, welche regelmäßig und nothwendig eintreten, und solche, deren Eintritt von einer Entschließung des Statthalters bedingt ist. Zu den ersten gehört die Begutachtung der Entwürfe zu Gesetzen und der zur Ausführung von Gesetzen zu erlassenden allgemeinen Verordnungen. „Es wird nicht in Zweifel zu stellen sein, sagen die Motive, daß die allseitige und gründliche Erwägung der an die gesetzgebenden Faktoren zu bringenden Regierungsvorlagen mehr gesichert ist, wenn die Vorbereitung nicht bloß dem einzelnen Ministerialressort überlassen, sondern wenn die Vorberathung einem Kollegium übertragen ist, in welchem Gesetz- und Geschäftskenntniß, Einsicht in die Bedürfnisse des Landes und eine gesicherte, möglichst dem politischen Parteikampf entrückte Lebensstellung sich zusammenfinden. Anregung und erster Entwurf werden sachgemäß auch hierbei dem betreffenden Ressortminister in der Regel zufallen; die nothwendige Prüfung aber, ob die Gedanken des Gesetzes nützlich und förderlich seien, ob sie mit der bestehenden Gesetzgebung im Einklang stehen, welche Rückwirkung sie auf die in anderen Ressorts verwalteten Interessen des Landes ausüben werden, endlich ob sie in der Fassung den gewollten Ausdruck gefunden haben, reicht in ihren Ansprüchen über das einzelne Ressort hinaus." Das Gesetz verlangt die Vorlage der Gesetze und allgemeinen Verordnungen an den Staatsrath ausnahmslos in allen Fällen; es ist aber anderseits an die Unterlassung der Vorlage eine Folge nicht geknüpft und daher die Unterlassung ohne Einfluß auf die Gültigkeit der Gesetze und Verordnungen. Es ist sodann dem Statthalter vorbehalten, dem Staatsrath andere Angelegenheiten zur Begutachtung zu überweisen; es ist hierbei vorzugsweise an die décrets spéciaux gedacht, an Regierungsakte, für welche es eines landesherrlichen Dekrets bedarf und welche nicht bloß eine personale oder beschränkte lokale Bedeutung haben. Endlich bestimmt § 9, daß dem Staatsrath durch die Landesgesetzgebung auch beschließende Funktionen übertragen werden können und eröffnet damit die Aussicht auf die Konstituirung des Staatsraths zum obersten Verwaltungsgerichtshofe.

Zum Staatsrath gehören kraft ihres Amts der Statthalter, der Staatssekretär, die Unterstaatssekretäre und der Präsident und Ober-Staatsanwalt bei dem Oberlandesgerichte. Außerdem sind 8 bis 12 Mitglieder auf je drei Jahre von dem Kaiser zu berufen; drei derselben werden auf Vorschlag des Landesausschusses ernannt, der bei Ausübung dieses Rechts nicht auf den Kreis der Abgeordneten beschränkt ist. Den Vorsitz im Staatsrathe führt der Statthalter, in dessen Verhinderung der Staatssekretär. Die Geschäftsordnung des Staatsraths wird vom Kaiser festgestellt.

§ 14. Der Generaldirektor der Zölle und indirekten Steuern. Zu den Zentralbehörden gehört auch der Generaldirektor der Zölle und indirekten Steuern zu Straßburg. Derselbe stand früher unter der unmittelbaren Aufsicht des Reichskanzlers und ist jetzt dem Ministerium untergeordnet. Seine Befugnisse sind theils durch die Zollgesetzgebung des Reichs, theils durch ein Regulativ des Reichskanzlers v. 24. Januar 1876 geregelt. Bis zum Erlaß dieses Regulativs übte er abgesehen von seiner Zuständigkeit als Direktivbehörde in Zollangelegenheiten die Befugnisse aus, welche nach den franz. Gesetzen der Generaldirektion und den Departementsdirektoren der ihm übertragenen Verwaltungszweige zustanden. Zur Wahrnehmung seiner Geschäfte ist ihm das nöthige Hülfspersonal (Räthe, Assessoren, Subaltern- und Unterbeamte) beigegeben (§ 17 Verw. Ges. v. 30. Dez. 1871).

Die mittleren und unteren Verwaltungsbehörden.

§ 15. Durch das Verw.-Ges. v. 30. Dez. 1871 wurde E.-L. in drei Verwaltungsbezirke getheilt: 1) den Bezirk Unter-Elsaß, welcher das frühere Departement Niederrhein und die abgetretenen Theile der Kantone Schirmeck und Saales umfaßt; 2) den Bezirk Ober-Elsaß, welcher das frühere Departement Oberrhein begreift, soweit dasselbe zu Deutschland gehört; 3) den Bezirk Lothringen, welcher die an Deutschland abgetretenen Theile der Departements Mosel und Murthe einschließt. Als Unter-Abtheilungen der Bezirke sind im Unter-Elsaß acht, im Ober-Elsaß sechs und in Lothringen acht Kreise eingerichtet. Von diesen umfassen die Stadtkreise Straßburg und Metz die gleichnamigen Städte, während die Bildung der übrigen Kreise im Anschluß an die durch die französ. Gesetzgebung (Ges. v. 8. Pluviose IX. und v. 9. Fruktidor IX.) abgegrenzten Kantone in der Art erfolgt ist, daß die einzelnen Kreise 3 bis 6 Kantone enthalten. Die Bezirke und Kreise sind in dem Sinne an Stelle der Departements und Arrondissements getreten, daß, wo in den Gesetzen von letzteren die Rede ist, darunter jetzt die Bezirke und bezw. die Kreise zu verstehen sind. Die Unterdrückung oder Neubildung von Bezirken kann nur im Wege des Gesetzes erfolgen; die Veränderung der Bezirksgrenzen, die Vereinigung und Neubildung von Kreisen sowie die Veränderung der Kreisgrenzen ist kaiserl. Verordnung vorbehalten, welche im letztgenannten Falle durch den Statthalter vollzogen wird; die Abgrenzung der Kantone, deren Vereinigung und die Einrichtung neuer Kantone wurde der Verordnung des Reichskanzlers, an dessen Stelle jetzt der Statthalter getreten ist, überlassen (§§ 1—3 Ges. v. 30. Dez. 1871) [1]). Nach Art. 6 Ges. v. 10. Mai 1838 ist vor Entscheidung über Aenderungen, welche die Gebietsumgrenzung von Bezirken, Kreisen und Kantonen, sowie die Bestimmung des Hauptorts zum Gegenstande haben, das Gutachten des Bezirkstags, und nach Art. 41 ibid., wenn es sich um die Grenzen und Hauptorte von Kantonen und Kreisen handelt, auch das Gutachten des Kreistags einzuholen.

An der Spitze der Verwaltung jedes Bezirks steht ein **Bezirkspräsident**. Für die Zuständigkeit derselben ist als Regel der Satz aufgestellt, daß sie diejenigen Befugnisse üben, welche früher den Präfekten zugestanden haben. Gleich den Präfekten sind die Bezirkspräsidenten daher zur Anordnung und Vornahme aller in das Gebiet der Verwaltungsthätigkeit fallenden Geschäfte berufen, welche nicht ausdrücklich anderen Behörden zugewiesen sind (arg. Art. 3 Ges. v. 28. Pluv. VIII). Die Bedeutung dieses Grundsatzes ist aber nicht mehr die frühere. Schon durch Ges. v. 14. Juli 1871 wurden die Befugnisse der Oberbergbehörde dem Oberbergamt Bonn übertragen, an dessen Stelle später der Oberpräsident trat; sodann hat das Gesetz v. 30. Dez. 1871 die Strombauten des Rheins und der Mosel sowie die Schiffahrtskanäle der unmittelbaren Verwaltung des Oberpräsidenten überwiesen, und die Verwaltung der Zölle und indirekten Steuern sowie des Enregistrements unter den Direktor der Zölle und indirekten Steuern gestellt; auch diese Verwaltungszweige sind aber nach franz. Recht wenigstens nach gewissen Richtungen den Präfekten untergeordnet. Eine weitere Aenderung, welche das Ges. v. 30. Dez. 1871, betr. die Einrichtung der Forstverwaltung, durch Einsetzung selbstständiger Forstdirektionen traf, wurde durch Ges. v. 20. Mai 1881 wieder beseitigt; dagegen sind seitdem noch mehrfache Modifikationen theils durch Erweiterung der Zuständigkeit der Kreisdirektoren, theils durch Uebertragung von Verwaltungsgeschäften auf andere Behörden eingetreten. Anderseits sahen §§ 11 und 18 Ges. v. 30. Dez. 1871 eine

1) Aenderungen in den Kreisgrenzen erfolgten durch V. v. 8. Nov. 1872 und 1. März 1873; Aenderungen in der Zusammensetzung der Kantone durch V. v. 8. Nov. 1872, 6. März 1873, 13. Febr. 1877 und 12. Nov. 1879.

Ausdehnung der Zuständigkeit der Bezirkspräsidenten vor; nach § 11 können denselben durch Verfügung des Reichskanzlers (jetzt Statthalters) Befugnisse übertragen werden, welche nach französ. Gesetzgebung den Ministern zustehen und nach § 18 kann durch kaiserl. Verordnung das Gleiche bezüglich der in französ. Gesetzen dem Staatsoberhaupt vorbehaltenen Befugnisse geschehen [1]).

Zur Bearbeitung der Geschäfte ist jedem Bezirkspräsidenten die erforderliche Anzahl von Räthen und Hülfsarbeitern beigegeben; die Entscheidung steht aber in der Regel ausschließlich dem Bezirkspräsidenten zu; derselbe ist jedoch gehalten, in gewissen Fällen die Entscheidung im Bezirksrathe [2]) d. h. nach Anhörung desselben zu erlassen; es betrifft dies namentlich Maßregeln, welche kraft der über die Bezirke und Gemeinden geübten Aufsicht getroffen worden (vgl. z. B. Art. 8, 10, 15 und 28 Ges. v. 22. Juni 1833 über die Einrichtung der Generalräthe und Kreistage, Art. 28, 29 und 46 Ges. v. 10. Mai 1838 über die Befugnisse der Generalräthe und Kreistage, Art. 39, 46, 59 Ges. v. 18. Juli 1837 über die Gemeindeverwaltung), sowie die im Art. 3 Dez. D. v. 25. März 1852 und Art. 3 Dez. D. v. 13. April 1861 erwähnten Angelegenheiten.

Eine besondere Stellung nehmen die Steuerdirektoren, deren je einer in jedem Bezirk zur Verwaltung der direkten Steuern und des Katasterwesens besteht, sowie die Oberforstmeister ein; dieselben führen die Geschäfte der Steuer- und bezw. Forstverwaltung zwar auch unter Leitung der Bezirkspräsidenten, sind aber bei Meinungsverschiedenheit mit denselben berechtigt, die Entscheidung des Ministeriums einzuholen.

Ueber die Rechte des Bezirkspräsidenten als Inhaber der Landespolizeigewalt vgl. § 32, und als Organ der Bezirke § 17.

Der Verwaltung jedes Kreises steht ein **Kreisdirektor** vor, welchem das erforderliche Hülfspersonal beigegeben ist (§ 14 Ges. v. 30. Dez. 1871). Die Kreisdirektoren sind an Stelle der Unter-Präfekten getreten, deren Befugnisse ihnen zugewiesen sind. Der Umfang dieser Befugnisse war nur ein beschränkter; die Aufgabe der Unter-Präfekten erschöpfte sich ursprünglich in der Vermittlung des Geschäftsverkehrs zwischen dem Präfekten und den Bürgermeistern und der Beschaffung der den Präfekten erforderlichen Informationen; erst Art. 6 des Dez. D. v. 13. April 1861 hat ihnen, jedoch in geringem Maße, das Recht verliehen, einzelne Angelegenheiten selbst zu bescheiden. Durch die deutsche Gesetzgebung wurde aber die Zuständigkeit der Kreisdirektoren in erheblicher Weise erweitert. Durch § 14 Schlußabs. Ges. v. 30. Dezember 1871 wurde der Reichskanzler ermächtigt, den Kreisdirektoren Befugnisse zu übertragen, welche das Gesetz den Bezirks-Behörden zuwies, und dies ist durch V. v. 1. September 1872 (§ 36), v. 20. September 1873 und v. 28. August 1875 geschehen. Außerdem wurden bei der Neuregelung, welche einzelne Materien durch Spezialgesetze erfuhren, den Kreisdirektoren mannigfache Befugnisse eingeräumt. Auf Grund dieser Bestimmungen ruht jetzt die Aufsicht über die Vermögensverwaltung der Gemeinden in wesentlichen Theilen bei den Kreisdirektoren. Dieselben sind ferner Mitglieder der Kreis-Ersatz-Kommissionen, daher ihnen gemeinschaftlich mit den Bezirks-Kommandeuren die Abhaltung des Musterungsgeschäfts und die Vorbereitung des Aushebungsgeschäfts obliegt. Auch sind denselben bestimmte verwaltungspolizeiliche Befugnisse übertragen worden, insbesondere das Recht zur Ertheilung der nach den Gesetzen erforderlichen Erlaubniß zur Vornahme einzelner Geschäfte und Handlungen, insoweit nicht die Ertheilung dieser Erlaubniß den Gemeindepolizeibehörden zusteht oder sich auf Gegenstände der politischen und allgemeinen Landespolizei bezieht.

In dem Stadtkreise Straßburg (früher auch in dem Stadtkreise Metz) wird die

1) Von dieser Befugniß ist durch V. v. 10. Febr. 1875 Gebrauch gemacht.
2) Ueber die Zusammensetzung dieser Behörde vgl. unten § 38.

Gemeindepolizei, soweit sie nicht durch Bestimmung des Oberpräsidenten (jetzt Ministeriums) der Gemeindeverwaltung überlassen ist, durch einen Polizeidirektor, in der Stadt Mülhausen in demselben Maße durch den Kreisdirektor verwaltet. Dieselben haben unter der Aufsicht der Bezirkspräsidenten auf dem ihnen überlassenen Gebiet der Polizeiverwaltung alle Rechte der Bürgermeister, auch das Verordnungsrecht [1]).

Ueber die Organisation der Gerichte vgl. § 22, der Verwaltungsgerichte § 38.

§ 16. Die Rechtsverhältnisse der Beamten und Lehrer. Das öffentliche Recht Frankreichs gewährt dem Beamten nicht den Rechtsschutz und die gesicherte Stellung, welche er in Deutschland genießt. Als herrschende Regel gilt, daß sämmtliche Beamten mit Ausnahme der Richter schlechthin und ohne jedes Verfahren absetzbar sind; die Geltendmachung aller auf das Dienstverhältniß gegründeten vermögensrechtlichen Ansprüche kann nur auf dem Verwaltungsrechtswege erfolgen. Hieraus erklärt es sich, daß es in Frankreich kein einheitlich durchgebildetes Beamtenrecht gibt, sondern überall nur einzelne Regeln für gewisse Kategorien von Beamten; es fehlt selbst an einer bestimmten technischen Bezeichnung für das Beamtenverhältniß; die in den Gesetzen gebrauchten Ausdrücke: „fonctionnaires publics, agents du gouvernement, officiers publics, dépositaires de l'autorité publique, préposés, commis etc.“ haben eine wechselnde Bedeutung und bezeichnen stets nur bestimmte Klassen von Beamten. Die Ernennung der Beamten gehörte nach Art. 6 der franz. Verfassung vom 14. Januar 1852 und Art. 14 S.C. v. 21. Mai 1870 zu den Prärogativen des Staatsoberhaupts. Durch Uebertragung der Staatsgewalt auf den deutschen Kaiser ging jenes Recht auf ihn über; derselbe ernennt daher die Beamten der Landesverwaltung, und es gibt keine Landesbeamten, welche nicht vom Kaiser oder kraft kaiserlicher Delegation ernannt werden. Hieraus darf aber nicht geschlossen werden, daß diese Beamten Reichsbeamte seien. Der § 1 des R.B.G. v. 31. März 1873, welcher die Ernennung durch den Kaiser als Kriterium des Reichsbeamten anführt, setzt voraus, daß das Recht hiezu aus der Reichsverfassung oder einem Reichsgesetze abgeleitet ist; es bezieht sich nur auf Beamte, deren Amtsgewalt Geschäfte der Reichsverwaltung umfaßt. Die Beamten der e.-l. Landesverwaltung sind dagegen Organe der durch den Kaiser repräsentirten Landesstaatsgewalt und demgemäß Landesbeamte. Dies ist auch der Standpunkt der Gesetzgebung. Durch Ges. v. 23. Dezember 1873 wurde das R.B.G. in E.-L. eingeführt; wenn die e.-l. Beamten Reichsbeamte wären, so hätte die einfache Einführung zur Anwendung des Gesetzes auf dieselben genügt und die Bestimmung des Art. I, welcher die Anwendung ausdrücklich auf Landesbeamte ausdehnt, war überflüssig. Ferner sind alle Ausführungs-Bestimmungen, welche das Gesetz dem Verordnungswege überläßt, besonders für Reichsbeamte, besonders für die e.-l. Beamten erlassen worden.

Durch das Ges. v. 23. Dezember 1873 wurde ein doppelter Akt vollzogen; es wurde ein Reichsgesetz eingeführt, welches als solches für Reichsbeamte gilt; es wurde sodann dasselbe Gesetz als Landesgesetz für die Landesbeamten erlassen; die Möglichkeit dieses Vorgehens war durch den Umstand gegeben, daß zu jener Zeit dieselben Faktoren zur Einführung von Reichsgesetzen und zum Erlaß von Landesgesetzen berufen waren und daß für beide Handlungen die nämliche Verkündigungsform bestand. Die Erkenntniß der

1) Nach Art. 12 Ges. v. 28. Plüviose VIII. soll in allen Städten von 5000 bis 10,000 Einwohnern ein Polizeikommissar und in Städten mit größerer Einwohnerzahl für je 10,000 Einwohner mehr ein Polizeikommissar mehr bestehen; ferner gestattet das D. v. 28. März 1852 je nach Bedürfniß die Einsetzung von Kantonal-Polizeikommissaren. Die Polizeikommissare haben über die Aufrechterhaltung und Ausführung der Gesetze bez. der Gemeindepolizei zu wachen (Art. 2. D. v. 29. Sept. 1791), und als Gehülfen der Bezirkspräsidenten und Kreisdirektoren die ihnen von diesen in Ausübung landespolizeilicher Befugnisse ertheilten Aufträge zu vollziehen; außerdem sind dieselben Hülfsbeamte der Staatsanwaltschaft im Sinne des § 153 G.B.G.

Unterscheidung ist von Wichtigkeit; es ergibt sich aus derselben, daß die Bestimmungen des R.B.G. für Landesbeamte jederzeit durch Landesgesetz geändert werden können [1]). Anderseits ist indessen bewirkt, daß die Rechtsverhältnisse der e.-l. Beamten und diejenigen der Reichsbeamten durch ein gemeinsames Recht beherrscht werden; es wird daher genügen, auf die im Reichsrechte entwickelten Grundsätze zu verweisen, und hier nur die wichtigeren besonderen Vorschriften anzuführen. Hervorzuheben ist, daß das R.B.G. nur auf die Rechtsverhältnisse der Landesbeamten, welche ein Diensteinkommen aus der Staatskasse beziehen, sowie der Lehrer und Lehrerinnen an öffentlichen Schulen ausgedehnt wurde; dasselbe findet daher keine Anwendung auf die Mitglieder der Gendarmerie, für welche die bezügl. der Personen des Soldatenstandes geltenden Gesetze maßgebend sind, auf Geistliche, welche zwar von der Staatskasse besoldet werden, aber in keinem staatlichen Dienstverhältnisse stehen, auf die Bürgermeister, Beigeordneten und Handelsrichter, welche Geschäfte der Landesverwaltung wahrnehmen, aber keine Besoldung erhalten, auf die officiers ministeriels und auf Bezirks- und Gemeindebeamte; ausdrücklich ausgenommen von der Anwendung des Gesetzes sind ferner die Lehrer an der Universität Straßburg (nicht auch Universitätsbeamten), sowie die Mitglieder geistlicher Kongregationen, welche Stellen im Staatsdienste oder an öffentlichen Lehranstalten versehen.

1. Anstellung. Durch den Kaiser erhalten die Bestallung: der Staatssekretär, die Unterstaatssekretäre und die Räthe des Ministeriums (§ 6 Ges. v. 4. Juli 1879), die oberen Verwaltungsbeamten mit Einschluß der bei den Bezirkspräsidenten und den Direktivbehörden etatsmäßig angestellten Räthe, die Forstmeister, die Kreisdirektoren, die Polizeidirektoren und der Landrentmeister (§ 21 Verw.Ges. v. 30. Dezember 1871, § 6 Forst.Ges. v. 30. Dezember 1871), die Richter und Staatsanwälte (§§ 1 und 23 Ges. v. 4. November 1878). Bezüglich der anderen Beamten ist das Recht der Ernennung delegirt und zwar in der Weise, daß die nicht erwähnten höheren Beamten von dem Statthalter, die Subalternbeamten und die bei dem Ministerium angestellten Unterbeamten von dem Staatssekretär oder dem Ministerium, die übrigen Unterbeamten von den betr. Direktivbehörden ernannt werden (vgl. § 21 Verw.Ges. vom 30. Dezember 1871, § 6 Ges. v. 4. Juli 1879, § 13 V. v. 23. Juli 1879, Ges. v. 30. Juli 1880 und bez. der Delegationsbefugniß des Staatssekretärs V. v. 29. Juli 1881); nur die Beamten der Verwaltung der indirekten Steuern, der Zölle und des Enregistrement erhalten, soweit nicht der Kaiser oder der Statthalter dieselben anstellt, sämmtlich ihre Bestallung von dem Generaldirektor dieser Verwaltung; es ist dies eine Anomalie, welche daher rührt, daß der Generaldirektor früher unmittelbar unter dem Reichskanzler stand. Die Ernennung der Lehrer an den höheren Schulen und den Lehrerbildungsanstalten wird durch den Staatssekretär, diejenige der Elementarlehrer durch die Bezirkspräsidenten vollzogen; die Bezirkspräsidenten müssen vor Ernennung eines katholischen Lehrers dem Gemeinderathe von der in Aussicht genommenen Person Mittheilung machen und demselben eine Frist zur Erhebung von Einwendungen gewähren; bei Besetzung von Lehrerstellen an nicht katholischen Elementarschulen haben die Konsistorien ein Vorschlagsrecht (Art. 3 und 4 D. v. 9. März 1852, Art. 8 Ges. v. 14. Juni 1854, Art. 31 Ges. v. 15. März 1850). — Zahlreiche Regulative und Verordnungen treffen Vorschriften über die praktische Ausbildung und die Prüfung, von welchen die Qualifikation zur Erlangung der einzelnen Amtsstellen bedingt ist; in denselben wird in der Regel der Grundsatz ausgesprochen, daß auch derjenige zur Anstellung gelangen kann, welcher die erforderten Bedingungen in einem deutschen Bun-

1) Auch folgt daraus, daß die prozessualen Bestimmungen des R.B.G. bezgl. der Landesbeamten durch § 14 E.G. z. C.P.O. außer Kraft gesetzt, bezgl. der Reichsbeamten durch § 13 ibid. aufrecht erhalten sind.

desstaate erfüllt hat oder daselbst ein gleiches Amt bekleidet [1]). Der Vorbereitungsdienst, welcher gemäß § 2 G.B.G. behufs Erlangung der Fähigkeit zum Richteramte zwischen den beiden Prüfungen liegen muß, beträgt 3½ Jahre, von welchen 2½ Jahre im Justizdienst und 1 Jahr im Verwaltungsdienst zu verbringen sind (§ 14 Regul. v. 27. Januar 1882). Für den höheren Verwaltungsdienst besteht keine besondere Ausbildung oder Prüfung; die Befähigung zur Anstellung im Richteramte schließt die Fähigkeit zur Anstellung im höheren Verwaltungsdienste in sich. Die Voraussetzungen, unter welchen die Verpflichtung zur Bestellung einer Kaution eintritt, die Rechte und deren Geltendmachung an der hinterlegten Kaution sind durch das dem Reichsgesetz v. 2. Juni 1869, betr. die Kautionen der Bundesbeamten, meist wörtlich nachgebildete Gesetz vom 15. Oktober 1873 geregelt. Der vor dem Dienstantritt (§ 3 R.B.G.) zu leistende Eid ist durch Ges. v. 20. September 1871 normirt; die Ableistung des Eides ist keine Bedingung für die Gültigkeit der Amtshandlungen, welche volle Wirksamkeit haben, auch wenn sie vorher vorgenommen worden sind. Die Lehrer an den öffentlichen Elementarschulen und Kleinkinderschulen sind von der Eidesleistung entbunden (Art. V Ges. v. 23. Dezember 1873).

2. Rechte und Verantwortlichkeit. Die Gehalte, welche der Landeshaushaltetat für die Beamten und Lehrer an den höheren Schulen und Lehrerbildungsanstalten auswirft, sind theils Singular- theils Durchschnittsgehalte. Bei den Durchschnittsgehalten bezeichnet der Etat die Höchst- und Mindestbeträge, innerhalb deren mehrere Klassen bestehen, in welche die betreffenden Beamten auf Grundlage ihres Dienstalters vertheilt sind; ein Aufrücken in die höhere Klasse erfolgt nur in dem Maße, als Stellen frei werden; einen gesetzlichen Anspruch auf den Gehalt der höheren Klasse haben nur die richterlichen Beamten (§ 3 Ges. v. 4. November 1878). Anders bezüglich der aus der Gemeindekasse besoldeten Elementarlehrer; denselben sind bestimmte mit dem Dienstalter aufsteigende Mindestbeträge gewährleistet (Ges. v. 4. Juni 1872, § 11 Ges. v. 22. Dez. 1876). Früher bezogen die Beamten mit Ausnahme der Richter und Staatsanwälte neben dem Gehalt Ortszulagen, von welchen ein Theil als pensionsfähig in Ansatz zu bringen war; durch das Etatsgesetz von 1881 auf 1882 wurden dieselben aber unter Erhöhung der Gehalte grundsätzlich beseitigt [2]); die Gehaltserhöhungen erfolgten in der Art, daß die Ortszulagen zu ⅘, bei einzelnen Beamtenkategorien auch ganz zu dem früheren Gehalt geschlagen wurden. Die Höhe der Tagegelder und Fuhrkosten bei dienstlicher Beschäftigung der Beamten außerhalb ihres Wohnorts, sowie der Umzugskosten im Falle der Versetzung ist durch V. v. 25. Oktober 1880 geregelt, deren Grundsätze mit denjenigen der V. v. 21. Juni 1875, betr. die Tagegelder, Fuhrkosten und Umzugskosten der Reichsbeamten, übereinstimmen.

Nach Art. 75 der Verf. v. 22. Frimaire VIII (vergl. auch D. v. 9. August 1806) konnten die agents du gouvernement mit Ausnahme der Minister wegen der auf ihr Amt bezüglichen Handlungen nur auf Grund einer Ermächtigung des Staatsraths verfolgt werden; durch spätere Gesetze wurde für einzelne Klassen von Beamten auch anderen Behörden die Erlaubniß zur Ertheilung der Ermächtigung verliehen; die Verweigerung der Erlaubniß konnte aber auch in diesen Fällen nur vom Staatsrath ausgesprochen werden. Wer unter den agents du gouvernement zu begreifen ist, steht nicht überall fest;

1) Vgl. bezgl. der höheren Verwaltungsbeamten Regulativ v. 6. September 1872, der höheren Forstbeamten §§ 29 und 30 Erl. v. 24. März 1874, der niederen Forstbeamten § 1 Regulativ v. 15. Februar 1879, der Zoll- und Steuerbeamten § 1 V. v. 23. Januar 1879, der Lehrer an höheren Schulen §§ 8 und 9 Regulativ v. 10. Juli 1873, der Elementarlehrer § 4 Regulativ v. 4. Januar 1874, der Gerichtsschreiber § 8 Regulativ v. 8. Juli 1872).

2) Nur bezgl. der Zollbeamten wurden mit Rücksicht auf den hiefür vom Bundesrathe genehmigten Zuschuß zu den Zollverwaltungskosten in E.-L. die Ortszulagen beibehalten. Bezgl. der erworbenen Rechte vergl. § 18 Ges. v. 14. März 1881.

zweifellos bezieht sich der Ausdruck nur auf Regierungs- nicht auch auf Justiz-Beamte; als weitere Voraussetzung darf betrachtet werden, daß der Beamte mit selbstständigen Verwaltungsbefugnissen ausgerüstet sei [1]); ausdrücklich ausgenommen sind die Beamten der Verwaltung der indirekten Steuern und des Oktroi (Art. 244 Ges. v. 28. April 1816). Zu den Verfolgungen, welche einer Ermächtigung bedurften, gehörten nicht nur die strafrechtlichen, sondern alle Verfolgungen vor den ordentlichen Gerichten, auch die Schadensersatzklagen. Durch D. v. 19. September 1870 wurde Art. 75 in Frankreich beseitigt; dieses Dekret erlangte jedoch in E.-L. (ausgenommen vielleicht wenige Orte) keine Rechtsverbindlichkeit mehr, daher Art. 75 mit der Maßgabe in Kraft blieb, daß auf Grund einer unbestritten gebliebenen Auslegung des § 9 Verw.Ges. v. 30. Dez. 1871 an Stelle des Staatsraths der Ober-Präsident die Ermächtigung ertheilte. An dieser Weitergeltung wurde auch durch § 13 R.B.G. nichts geändert; aus dem darin ausgesprochenen Grundsatz, daß jeder Beamte für die Gesetzmäßigkeit seiner Amtshandlung verantwortlich sei, kann nicht ohne Weiteres geschlossen werden, daß für die Verfolgung das gemeine Recht Platz greife; ebensowenig kann diese Folgerung unter Hinweis auf die Absicht des Gesetzgebers gezogen werden, indem aus den gesetzgeberischen Verhandlungen erhellt, daß die Reichsregierung der bezüglichen von Mitgliedern des Reichstags ausgesprochenen Ansicht in formeller Weise widersprach; die praktische Bedeutung des § 13 ist daher nicht über das Gebiet des materiellen Rechts, wo er die Haftpflicht der Beamten für die formelle Gesetzmäßigkeit ihres Verhaltens (vgl. Laband in diesem Bande S. 64 und Staatsrecht des deutschen Reichs I, S. 424) statuirt, auszudehnen [2]). Wesentlich eingeschränkt wurde dagegen die Bedeutung des Art. 75 bei Einführung der Reichsjustizgesetze; durch § 11 A.G. z. G.B.G. wurde bestimmt, daß eine Vorentscheidung nur mehr im Falle des Verlangens der vorgesetzten Behörde erforderlich sei; die Entscheidung ist, da in E.-L. kein Verwaltungs-Gerichtshof im Sinn des § 11 E.G. z. G.B.G. besteht, von dem Reichsgerichte zu treffen.

3. Disziplin und Dienstentlassung. Durch V. v. 23. Februar 1874 (vgl. auch Ges. v. 4. Juli 1879 und V. v. 23. Juli 1879) wurden die Landesbehörden bezeichnet, welche die in dem R.B.G. den Reichsbehörden zugewiesenen Befugnisse wahrzunehmen haben. Ferner wurden drei Disziplinarkammern zu Straßburg, Colmar und Metz errichtet (V. v. 10. Juni 1874). Auf richterliche Beamte finden die Vorschriften des R.B.G. über die Disziplinarbestrafung, die Versetzung in ein anderes Amt, die einstweilige und die zwangsweise Versetzung in den Ruhestand und die vorläufige Dienstenthebung keine Anwendung. Nach den in Geltung gebliebenen Bestimmungen des franz. Rechts, deren Anwendbarkeit auf die definitiv angestellten Amtsrichter ausgedehnt ist (Art. IV Ges. v. 23. Dez. 1873), hat das Ministerium das Recht der Aufsicht und der Rüge über die Gerichte und ihre Mitglieder; es ist befugt, jeden Richter zum Zwecke der Erklärung über die ihm zur Last gelegte Handlung vor sich zu bescheiden (Art. 81 Senats-Beschl. v. 16. Thermidor X und Art. 57 Ges. v. 20. April 1810). Eine förmliche Bestrafung, welche Pflichtvernachlässigung oder unwürdiges Betragen voraussetzt, kann aber nur durch Richterspruch erfolgen. Die Disziplinarstrafen bestehen in Tadel, Tadel mit Verweis, zeitweiser Enthebung vom Amte und Dienstentlassung. Neben den drei erstgenannten Strafen kann auf Versetzung in eine andere Stelle mit gleichem Range und Gehalt nebst Verlust des Anspruchs auf Umzugskosten erkannt werden; der Tadel

1) Vergl. Foertsch: Die gerichtliche Verfolgung der Verwaltungsbeamten in E.-L., Puchelt's Zeitschrift, X S. 344 ff., 465 ff.

2) Anderer Ansicht Foertsch a. a. O. s. dagegen Protokolle der Kommission des Kais. Appellationsgerichts zu Colmar, betr. Einführung der Reichs-Justizgesetze S. 19 und Motive zu § 11 A.G. z. G.B.G.

mit Verweis zieht den Verlust des Gehalts während eines Monats, die zeitweise Enthebung vom Amte zieht den gleichen Verlust auf ihre Dauer nach sich. Zur Verhängung dieser Strafen mit Ausnahme der Dienstentlassung sind bezüglich der Amtsrichter und Mitglieder der Landgerichte die Landgerichte und im Falle einer Säumniß derselben auch das Oberlandesgericht, bezüglich der Mitglieder des Oberlandesgerichts nur das letztere zuständig; die Urtheile der Landgerichte bedürfen der Bestätigung durch das Oberlandesgericht; ferner können die Urtheile des Oberlandesgerichts, durch welche Tadel mit Verweis oder zeitweise Enthebung vom Amte ausgesprochen, beziehentlich eine dahin lautende landgerichtliche Entscheidung bestätigt wird, erst vollzogen werden, nachdem das Ministerium dieselben genehmigt hat. Die Dienstentlassung kann nur durch das Reichsgericht, auf welches die Befugnisse des franz. Kassationshofes übergegangen sind, ausgesprochen werden und zwar nur unter zwei Voraussetzungen: 1) wenn ein rechtskräftiges strafgerichtliches Urtheil gegen einen Richter vorliegt, 2) wenn ein Richter auf dem Disziplinarwege auf Zeit des Dienstes enthoben wurde [1]). Die Disziplinarverhandlungen erfolgen in nicht öffentlicher Sitzung der Generalversammlung; keine Entscheidung darf vor Anhörung oder gehöriger Vorladung des angeschuldigten Richters und bevor die Staatsanwaltschaft einen schriftlichen Antrag gestellt hat, erlassen werden. Nach früherem Rechte erfolgte die Einleitung des Disziplinarverfahrens auf Beschluß des Gerichts oder auf Antrag der Staatsanwaltschaft; im Hinblick auf § 152 G.V.G. erscheint die Staatsanwaltschaft jetzt zur Einleitung des Verfahrens nicht mehr befugt. Die vorläufige Dienstenthebung trifft jeden Richter, gegen welchen ein Haftbefehl oder eine Bestrafung wegen eines Vergehens vorliegt. Die Versetzung eines Richters in ein anderes Amt ist abgesehen von dem Falle der Disziplinarbestrafung nur zulässig, wenn dieselbe durch Veränderungen in der Organisation der Gerichte oder ihrer Bezirke nothwendig wird. Die zwangsweise Versetzung eines Richters in den Ruhestand kann stattfinden, wenn derselbe mit schwerer andauernder Krankheit behaftet ist, sofern das Oberlandesgericht nach vorgängiger Untersuchung, welche durch von ihm beauftragte Richter geführt wird, sich dafür ausspricht (Ges. v. 16. Juni 1824). Außerdem treten alle Mitglieder der Landgerichte und des Oberlandesgerichts, welche das 70. Lebensjahr vollendet haben, von Rechtswegen in den Ruhestand (D. v. 1. März 1852).

4. Pension. Durch Ges. v. 24. Dezember 1873 wurde auch den Wittwen und Waisen der Landesbeamten und Lehrer, den Waisen von Lehrerinnen, sowie den Wittwen und Waisen von Mitgliedern der Gendarmerie Anspruch auf Pension gewährt; der Staat hat damit die Versorgung der Hinterbliebenen von Beamten übernommen, ohne hiefür eine Gegenleistung zu verlangen. Das Gesetz geht von dem Grundsatze aus, daß die Pensionen der Wittwen und Waisen als Theil der Pension des Beamten zu behandeln seien. Der Anspruch wird daher in der Regel nur unter der Voraussetzung gewährt, daß der Ehemann resp. Vater selbst pensionsberechtigt war oder Pension bezogen hat; die Höhe der Pension beträgt für die Wittwe den dritten Theil der Pension, welche der Verstorbene bezog oder am Todestage zu beziehen berechtigt war, mindestens jedoch 160 und höchstens 1600 Mark; die Waisenpension beträgt für jedes Kind, dessen Mutter lebt und pensionsberechtigt ist $^1/_5$, im andern Falle $^1/_3$ der Wittwenpension; die Beträge, welche die Wittwen und Waisen erhalten, dürfen ferner weder einzeln noch zusammen den Pensionsanspruch des Verstorbenen übersteigen und müssen daher, wenn dieser Anspruch sich nicht auf 160 Mark

1) Vgl. Art. 48 ff. Ges. v. 20. April 1810, Art. 81 ff. Senatsbeschl. v. 16. Thermidor X, Art. 4 D. v. 1. März 1852, Art. VI. Ges. v. 23. Dezember 1873. Diese Bestimmungen finden auch auf Handelsrichter Anwendung. Mitglieder der Gewerbegerichte, welche ihrer Dienstpflicht gröblich zuwiderhandeln, können durch den Bezirksrath ihres Amtes enthoben werden (§ 17 Ges. vom 23. März 1880).

belief, auch unter diesem Betrage bleiben. Weitere Voraussetzung ist, daß die Ehe schon geschlossen war, während der Verstorbene sich im aktiven Dienste befand, ferner bezüglich der Wittwe, daß die Ehe nicht geschieden wurde und bezüglich der Kinder, daß sie ehelich oder durch nachfolgende Ehe legitimirt sind. Der Anspruch der Frau erlischt durch Wiederverheirathung, derjenige der Kinder mit dem vollendeten 18. Lebensjahre oder der Verheirathung. Das Recht auf den Bezug der Pension ruht, 1) wenn und solange der Berechtigte das deutsche Indigenat nicht mehr besitzt, 2) wenn und solange der Berechtigte im Reichs-, im Staats- oder im öffentlichen Schuldienste ein Diensteinkommen bezieht, insoweit als dieses den Betrag der Pension übersteigt (§ 13 Ges. v. 24. Dez. 1873).

Die Anstellung der ordentlichen Professoren an der Universität Straßburg erfolgt durch den Kaiser, die Anstellung der außerordentlichen durch den Statthalter (§ 3 Ges. v. 28. April 1872, § 39 des Universitäts-Statuts v. 24. Februar 1875). Die Emeritirung eines Professors kann nur mit seiner Einwilligung eintreten; er ist berechtigt, dieselbe zu verlangen, wenn er das 65. Lebensjahr vollendet hat oder wenn ihm die Leitung einer Universitätsanstalt oder einer Universitätsklinik von der Regierung entzogen wird; der emeritirte Professor bleibt im Genuß seiner Rechte mit Ausnahme des Anspruchs auf das Dekanat und der in seiner Staatsbesoldung enthaltenen Zulage. Die Wittwen und Waisen ordentlicher und außerordentlicher Professoren erhalten Pension aus der Landeskasse; dieselbe beträgt für die Wittwe $^1/_6$ des Staatsgehalts ihres Mannes, mindestens jedoch 960, höchstens 1600 Mark, für jede Waise 320 Mark (Ges. v. 25. Dez. 1873). Ueber die disziplinarrechtlichen Verhältnisse der Professoren sind keine Bestimmungen getroffen; die Anwendung der französisch-rechtlichen Vorschriften, welche die Entlassung der Fakultätsprofessoren durch das Staatsoberhaupt zuließen (Art. 1 D. v. 9. März 1852) ist ausgeschlossen, da die ehemaligen Fakultäten ausdrücklich aufgehoben wurden und die Universität ein ihrer Bestimmung und ihrer Richtung nach von jenen verschiedenes Institut bildet; eine analoge Anwendung der Vorschriften des R.B.G. ist schon deßwegen nicht möglich, weil es keine Behörde gibt, welche zur Handhabung der Disziplinargewalt befugt wäre.

Officiers ministériels sind nach der von den franz. Schriftstellern gewöhnlich gegebenen Begriffsbestimmung Personen, welche ein Amt bekleiden, das ausschließlich oder vornehmlich im Dienste von Privatinteressen steht; zu denselben werden gerechnet die Notare, Anwälte, Gerichtsvollzieher, amtlichen Versteigerer, Wechselagenten und bezüglich eines Theils ihrer Thätigkeit auch die Gerichtsschreiber. Die Regierung hatte zwar auch in Betreff dieser Beamten sich das Recht der Ernennung vorbehalten; die Stellen waren aber verkäuflich und dem Inhaber stand das Recht zu, einen geeigneten Nachfolger zu präsentiren; ferner waren diese Beamten der Disziplinargewalt der Gerichtsbehörden unterstellt. Durch Ges. v. 10. Juni 1872 wurde das Präsentationsrecht der Inhaber verkäuflicher Stellen im Justizdienste gegen Gewährung von Entschädigungen aufgehoben; durch das R.B.G. wurde die dienstliche Stellung der Gerichtsschreiber, durch die Rechtsanwaltsordnung diejenige der Rechtsanwälte in durchgreifender Weise neu geregelt; amtliche Versteigerer (commissaires-priseurs) gibt es in E.-L. nicht mehr, und die Bestimmungen über die Wechselagenten sind bedeutungslos, weil in E.-L. keine Effektenbörse existirt. Praktische Bedeutung haben daher nur noch die auf die Notare und Gerichtsvollzieher bezüglichen Vorschriften. Die Hauptaufgabe der Notare besteht in der Aufnahme und Verwahrung aller Urkunden und Verträge, welchen die Betheiligten die Eigenschaft der den öffentlichen Urkunden zukommenden Beweiskraft verleihen müssen oder wollen (Art. 1 Ges. v. 25. Ventose XI); sie sind ausschließlich zur öffentlichen Versteigerung von Gegenständen des unbeweglichen Vermögens [1]) und gemeinschaftlich mit den Gerichts-

1) Ausgenommen sind die im Verwaltungswege vorzunehmenden Versteigerungen.

vollziehern zum öffentlichen Verkauf von Fahrnißgegenständen befugt (Ges. v. 21. März 1881, Ges. v. 17. Sept. 1793); ferner haben sie erforderlichen Falls die Handlungen, welche sich auf die Feststellung und Auseinandersetzung von Nachlassenschaften und anderen Gemeinschaften beziehen, vorzunehmen. Die Anstellung der Notare erfolgt durch den Statthalter; zu dem Amte können außer den zum Richteramt Befähigten auch diejenigen ernannt werden, welche außer dem ersten juristischen Examen die Notariatsprüfung bestanden haben (vgl. Ges. v. 24. März 1881 und Regul. v. 2. Mai 1882). Die Gerichtsvollzieher werden von dem Ministerium ernannt; zu den Voraussetzungen der Befähigung gehören eine praktische Vorbereitungszeit von 2 Jahren und das Bestehen einer besonderen Prüfung (Regul. v. 18. Juli 1872). Sowohl die Notare als die Gerichtsvollzieher jedes Landgerichtsbezirks bilden je einen Verband, an deren Spitze von den Mitgliedern gewählte Disziplinarkammern stehen, welche über die Aufrechterhaltung der Ordnung und Disziplin zu wachen und die gemeinsamen Rechte und Interessen zu vertreten haben (Art. 70 ff. D. v. 14. Juni 1813, V. v. 4. Juni 1873.) Die Notare können nur durch die Gerichte ihres Amtes zeitweise oder dauernd enthoben werden (Art. 53 Ges. v. 25. Ventose XI). Gegen Gerichtsvollzieher, welche ihre Pflichten vernachlässigen, können die Gerichte auf zeitweise Enthebung vom Amte erkennen; auf Grund eines solchen Erkenntnisses kann sodann das Ministerium die Entlassung aus dem Amte verfügen (Art. 102 ff. D. v. 30. März 1808).

§ 17. Die Bezirke und Gemeinden. Nach dem geltenden Recht bilden die Bezirke das einzige mit Korporationsrechten ausgestattete Mittelglied zwischen dem Staat und den Gemeinden. Die Kreise haben nur die Bedeutung einer Verwaltungseinrichtung; eine im Jahre 1878 eingebrachte Gesetzesvorlage, welche die Kreise zu selbstständigen Verbänden behufs Verwaltung ihrer Kommunalangelegenheiten gestalten wollte, fand nicht die Genehmigung des Landesausschusses. Dennoch haben auch die Kreise besondere Vertretungen in den Kreistagen; dieselben gehen gleich den unten zu erwähnen den Bezirkstagen aus allgemeinen direkten Wahlen hervor; eine Entscheidung steht ihnen aber nur bezüglich der Vertheilung der direkten Steuern unter die Gemeinden zu (Art. 40 u. 45 Ges. v. 10. Mai 1838); im Uebrigen sind sie nur zur Abgabe von Gutachten sowie zur Aeußerung ihrer Ansicht über den Zustand und die Bedürfnisse der verschiedenen öffentlichen Dienstzweige, insoweit dabei das Interesse des Kreises in Frage ist, berechtigt. Die Kantone sind die territoriale Grundlage für die Abgrenzung der Amtsgerichtsbezirke, die Eintheilung der Wahlbezirke zu den Bezirks- und Kreisvertretungen u. A. m.; sie besitzen weder Korporationsrechte noch Wahlkörper zur Vertretung ihrer Interessen.

1. Die Bezirke. Die Bezirke sind juristische Personen des öffentlichen Rechts. Sie haben als solche nicht bloß die Fähigkeit, Vermögen zu erwerben und zu veräußern, sondern sie sind auch befugt, den Bewohnern ihres Gebiets Steuern aufzuerlegen und dieselben auf dem Zwangswege beizutreiben; die Beamten des Bezirks sind öffentliche Beamte und ihre Handlungen Verwaltungsakte gleich denjenigen der Staatsbeamten; die öffentlichen Arbeiten des Bezirks unterliegen in Bezug auf ihre Vergebung und die Rechtsverhältnisse, welche sie erzeugen, denselben Grundsätzen wie diejenigen des Staats; die öffentlichen Wege des Bezirks bilden einen Theil des domaine public. Die Bezirke sind ferner auf den verschiedensten Gebieten der Verwaltung zu einer bedeutsamen Mitwirkung berufen; das Maß derselben ist aber nicht überall das nämliche; während einzelne Verwaltungszweige (insbesondere die Irrenpflege und der Bezirkswegbau) ausschließlich der Fürsorge der Bezirke überlassen sind, ist bei anderen (Schulwesen, Vizinalwegebau u. A. m.) nur die höhere Entwickelung und Prosperität durch die Unterstützung seitens der Bezirke bedingt. Diese Mitwirkung kann als Selbstverwaltung bezeichnet werden, dieselbe ist aber nach zwei Richtungen unvollkommen. Zunächst ist nämlich die Thätigkeit der Bezirke in den meisten Fällen auf die Bewilligung

von Geldmitteln beschränkt, während die Verwaltung selbst von den Behörden des Staats geleitet wird [1]); sodann kann zwar in der Regel keine Bewilligung gegen den Willen der Bezirksvertretung gewährt werden, aber vielfach ist dieser Wille allein nicht ausreichend, sondern bedarf der Bestätigung durch die staatlichen Organe.

Die Bezirke werden durch die Bezirkspräsidenten und die gemäß § 1 Ges. v. 24. Jan. 1873 an Stelle der conseils généraux getretenen Bezirkstage vertreten. Das Verhältniß beider wird im Allgemeinen dadurch charakterisirt, daß die Bezirkstage zur Beschlußfassung, die Bezirkspräsidenten zur Ausführung der Beschlüsse und zur Vertretung des Bezirks gegenüber Dritten berufen sind. Die Bezirkspräsidenten, welche als Vertreter der Staatsgewalt mit Vormundschafts- und Polizeibefugnissen über die Bezirke ausgestattet sind, sind somit anderseits das Vollzugsorgan des Bezirks; die Bezirkstage haben aber keinerlei Disziplin oder Zwangsgewalt über die Bezirkspräsidenten. Ueber die Organisation der Bezirkstage und ihre Zuständigkeit gelten folgende Regeln:

a. Organisation der Bezirkstage. Die Bezirkstage bestehen aus soviel Mitgliedern als der Bezirk Kantone hat; in jedem Kanton wird ein Abgeordneter gewählt; ist die Zahl der Kantone jedoch größer als 30, so werden durch Zusammenlegung von Kantonen Wahlkreise gebildet. Wähler ist jeder Deutsche, welcher das 25. Lebensjahr zurückgelegt hat und sich im Vollbesitz der staatsbürgerlichen Rechte befindet, in der Gemeinde, wo er seinen Wohnsitz hat. Wählbar ist jeder Wähler, welcher im Bezirk seinen Wohnsitz hat, sowie jeder Deutsche, welcher sich im Vollbesitz der staatsbürgerlichen Rechte befindet und das 25. Lebensjahr zurückgelegt hat, sofern er im Bezirk eine direkte Steuer zahlt [2]). Die Wahlen erfolgen auf Grund von permanenten Wahllisten, welche für jede Gemeinde durch den Bürgermeister aufgestellt werden und einer jährlichen Revision unterliegen. Personen, welche unter Vormundschaft stehen oder über deren Vermögen der Konkurs verhängt ist oder welche eine der in den Art. 15 u. 16 D. v. 2. Febr. 1852 angeführten Verurtheilungen erlitten haben, sind von der Aufnahme in die Wahllisten ausgeschlossen und auch unfähig, gewählt zu werden. Jeder Bürger, dessen Eintrag versäumt wurde, ist innerhalb bestimmter Frist zur Beschwerde berechtigt; ferner sind alle eingetragenen Wähler sowie von Amtswegen der Bezirkspräsident oder Kreisdirektor befugt, die Streichung einer mit Unrecht eingetragenen Person, sowie die Eintragung einer mit Unrecht weggelassenen Person zu beantragen. Ueber die Beschwerde entscheidet eine Kommission, welche aus dem Bürgermeister und zwei hiezu durch den Gemeinderath bezeichneten Mitgliedern desselben zusammengesetzt ist; gegen die Entscheidung der Kommission ist Berufung an das Amtsgericht zulässig; die Urtheile der Amtsgerichte können nur mit dem Kassationsrekurs angefochten werden, über welchen das Oberlandesgericht befindet. Die Abgeordneten werden in direkter Wahl und mittels geheimer Abstimmung auf die Dauer von neun Jahren gewählt [3]); alle drei Jahre wird ein Drittel der Mitglieder erneuert; zu diesem Behufe theilt der Bezirkstag sämmtliche Kantone in drei Klassen, worauf durch den Bezirkspräsidenten im Bezirksrathe mittels Loseziehung die Reihenfolge der Erneuerung unter den Klassen festgestellt wird. Die Bezirkstage dürfen nur zusammen-

---

1) Der Bezirkswegebau, welcher zur französischen Zeit von besonderen Bezirksbeamten geleitet war, steht jetzt unter staatlicher Verwaltung; die Bezirke leisten nur Zuschüsse zu den Gehältern der Beamten. Von den Bezirken angestellt und ausschließlich besoldet sind die Archivbeamten und Kantonalärzte.

2) Ueber die absolute und relative Unfähigkeit gewisser Beamtenkategorieen, vgl. Art. 5 Ges. v. 22. Juni 1833 und Art. 4 Ges. v. 23. Juli 1870. Ueber die zulässige Anzahl von Mitgliedern, welche nur eine Steuer im Bezirk zahlen, ohne daselbst zu wohnen, vgl. Art. 14 D. v. 3. Juli 1848. Für Personen des Soldatenstandes ruht die Berechtigung zum Wählen so lange, als dieselben sich bei der Fahne befinden (§ 3 Ges. v. 24. Januar 1873).

3) Ueber die Anfechtung der Wahlhandlung vgl. oben § 38.

treten, wenn sie durch kaiserliche, vom Statthalter ausgefertigte Verordnung, welche den Beginn und die Dauer der Sitzungsperiode bestimmt, einberufen werden; jeder außerhalb der gesetzlichen Vereinigung von einem Bezirkstage gefaßte Beschluß ist von Rechtswegen nichtig; der Bezirkspräsident hat nach Anhörung des Bezirksraths die Nichtigkeit eines solchen Beschlusses auszusprechen und außerdem alle zur Auflösung der Versammlung erforderlichen Maßregeln zu ergreifen. In jedem Jahre muß eine Sitzungsperiode (session ordinaire) stattfinden; außerdem können die Bezirkstage je nach Bedürfniß zu außerordentlichen Sitzungen einberufen werden. Die Bezirkstage werden durch die Bezirkspräsidenten eröffnet; sämmtliche Mitglieder haben vor Eintritt in die Verhandlung den Eid: „ich schwöre Gehorsam der Verfassung und Treue dem Kaiser" zu leisten. Der Vorsitzende, sein Stellvertreter und die Schriftführer werden für jede Session von der Versammlung aus ihrer Mitte gewählt. Die Sitzungen der Bezirkstage sind nicht öffentlich; die Versammlung kann jedoch die Veröffentlichung ihrer Beschlüsse und Protokolle verordnen; ferner wird unter Aufsicht des Vorsitzenden täglich ein Bericht über die Sitzungen abgefaßt, welcher durch die Presse veröffentlicht werden darf; auch ist jeder Einwohner oder Steuerpflichtige des Bezirks befugt, an Ort und Stelle von den Beschlüssen des Bezirkstages Einsicht und Abschrift zu nehmen. Die Bezirkstage können jederzeit durch kaiserliche Verordnung aufgelöst werden; es muß alsdann spätestens 3 Monate nach der Auflösung zu einer Neuwahl geschritten werden.

b. Zuständigkeit der Bezirkstage. Das wichtigste Recht der Bezirkstage besteht in der Bewilligung der Mittel, welche zur Erfüllung der den Bezirken zugewiesenen Aufgaben erforderlich sind. Unter der Herrschaft des Ges. v. 10. Mai 1838, welches zuerst einen weiteren Wirkungskreis für die conseils généraux schuf, war dieses Recht um deßwillen von geringerer Bedeutung, weil damals ein großer Theil der dem Bezirk zur Last fallenden Ausgaben als Pflichtausgaben behandelt wurde, d. h. als Ausgaben, zu deren Deckung die Bezirke durch kais. Verordnung oder Gesetz angehalten werden konnten, wenn die Bezirksvertretung die erforderlichen Mittel verweigerte. Seit dem Ges. v. 18. Juli 1866 gehören aber zu den Pflichtausgaben nurmehr geringfügige Posten (Miethe und Unterhalt der Dienstgebäude der Bezirkspräsidenten und Kreisdirektoren und Miethe der Gerichtsgebäude [1]); alle übrigen Ausgaben müssen durch den Bezirkstag bewilligt werden, dessen Zustimmung in keiner Weise ersetzt werden kann. Der Bezirkshaushalts-Etat ist dem Bezirkstage jährlich in seiner ordentlichen Session von dem Bezirkspräsidenten vorzulegen; derselbe zerfällt in einen ordentlichen und einen außerordentlichen Etat. Zur Deckung der Ausgaben des ordentlichen Etat [2]) dienen neben den Erträgnissen, welche das Eigenthum des Bezirks abwirft, vom Bezirkstage votirte Steuerzuschläge; das hierauf bezügliche Bewilligungsrecht der Bezirkstage ist aber kein unbeschränktes, sondern an Grenzen gebunden, welche alljährlich durch das Landeshaushalts-Etatsgesetz festgesetzt werden. Nach den hierüber seit 1870 unverändert geltenden Bestimmungen sind die Bezirke befugt: 1) 25% Zuschlag zur Grundsteuer und zur Personal- und Mobiliarsteuer, sowie 1% Zuschlag zu den vier direkten Steuern, 2) 7% Zuschlag zu den vier direkten Steuern mit spezieller Verwendung für den Wegebau, 3) 3% Zuschlag zu den vier direkten Steuern mit spezieller Verwendung für den Elementarunterricht zu votiren. Die Bezirkstage sind ferner berechtigt zur Bestreitung außerordentlicher Aus-

1) Vgl. Ges. v. 14. November 1875.

2) Die Gruppirung dieser Ausgaben erfolgt gemäß einer Ministerialinstruktion vom 29. Juli 1867 in folgenden 17 Kapiteln: 1) Pflichtausgaben, 2) Grundstücke des Bezirks, 3) Bezirksmobiliar, 4) Bezirksstraßen, 5) Vizinalstraßen und Vizinalwege, 6) Unterstützte Kinder, 7) Geisteskranke, 8) Oeffentliche Armenpflege, 9) Kultus, 10) Bezirksarchiv, 11) Zur Förderung der Wissenschaften und Künste, 12) Zur Förderung der Landwirthschaft und der Gewerbe, 13) Beihilfen an Gemeinden, 14) Verschiedene Ausgaben, 15) Bezirksschulden, 16) Oeffentlicher Unterricht, 17) Kataster.

gaben außerordentliche Zuschläge zu den direkten Steuern zu bewilligen; auch diese Bewilligungen dürfen einen durch das Landeshaushalts-Etatsgesetz festzusetzenden Höchstbetrag (seit 1870 12 %) nicht übersteigen. Der von dem Bezirkstag beschlossene Haushalts-Etat muß durch kais. Verordnung, welche vom Statthalter ausgefertigt wird, bestätigt werden; der Kaiser kann die Genehmigung versagen, darf aber abgesehen von der Einstellung von Pflichtausgaben keine Aenderungen an dem Etat vornehmen. — Den Bezirkstagen steht auch eine Kontrole über die von dem Bezirkspräsidenten geführte Verwaltung zu; der Bezirkspräsident ist verpflichtet, dem Bezirkstage jährlich die Rechnungen über die von ihm bethätigten Einnahmen und Ausgaben zur Prüfung vorzulegen und der Bezirkstag ist berechtigt, etwaige Einwendungen zur Kenntniß des Ministeriums zu bringen.

Die Bezirkstage üben ferner eine verwaltende Thätigkeit. Es ist Grundsatz, daß kein Akt, welcher eine Verfügung über das dem Bezirk gehörige bewegliche oder unbewegliche Eigenthum enthält, sei es daß es sich um eine Veräußerung oder nur um eine Veränderung der Bestimmung handelt, sowie daß keine Erwerbung zu Gunsten des Bezirks und keine Belastung des Bezirks ohne einen zustimmenden Beschluß des Bezirkstags vollzogen werden kann; deßgleichen werden die Art und Weise der Verwaltung der im Eigenthum des Bezirks stehenden Güter, die Bedingungen der Pachtverträge, die Entwürfe, Pläne und Kostenanschläge zu öffentlichen Arbeiten u. A. m. durch die Bezirkstage festgesetzt. Die Beschlüsse, welche die Bezirkstage nach diesen verschiedenen Richtungen zu fassen haben, sind seit dem Ges. v. 18. Juli 1866 meist schlechthin vollstreckbar, nur eine geringere Anzahl bedarf noch der Bestätigung, welche je nach dem Gegenstande durch den Bezirkspräsidenten oder das Ministerium oder durch kais. Verordnung ertheilt wird. Auch diejenigen Beschlüsse, welche keiner Bestätigung unterliegen, können aber wegen Verletzung eines Gesetzes oder einer Verordnung des Staatsoberhaupts durch kais. Verordnung, welche vom Statthalter vollzogen wird, vernichtet, und bezüglich einzelner kann außerdem auf demselben Wege die Einstellung des Vollzugs angeordnet werden; sowohl die Vernichtung als die Sistirung ist spätestens zwei Monate nach Schluß der Sitzungsperiode auszusprechen. Ueber die Vertheilung der direkten Steuern durch die Bezirkstage vgl. § 29.

Die Bezirkstage sind endlich eine begutachtende Körperschaft; die Landesverwaltung ist stets berechtigt, über einzelne Angelegenheiten ein Gutachten des Bezirkstages einzuholen und bei gewissen Angelegenheiten (Art. 6 Ges. v. 10. Mai 1838) ist sie hierzu verpflichtet. Auch sind die Bezirkstage befugt, bei dem Ministerium Beschwerden einzureichen und ihre Meinung über den Zustand und die Bedürfnisse der öffentlichen Dienstzweige, insoweit das Interesse des Bezirks dabei in Frage ist, kundzugeben.

2. Die Gemeinden. Die Gemeinden sind wie die Bezirke öffentlichrechtliche Korporationen, welchen außer der Verwaltung ihres Vermögens und der Fürsorge für die lokalen Interessen auch die Erfüllung staatlicher Aufgaben obliegt; insbesondere ist der Kultus, das Schulwesen, die Waisenpflege und der Wegebau auf die Mitwirkung der Gemeinden hingewiesen. Auch die Verfassungen beider Korporationen beruhen auf gleichen Grundsätzen. Anderseits blieb jedoch die Verschiedenheit der natürlichen Stellung und geschichtlichen Entwickelung nicht ohne Einfluß. Die Bezirke sind eine Schöpfung der Gesetzgebung des Jahres 1789; ihre Hauptbedeutung lag zuerst in ihrer Eigenschaft als Verwaltungseinrichtung, welche der Einheit der Nation Ausdruck verleihen und den Widerstand beseitigen sollte, den die alten Provinzen dem auf Zentralisation gerichteten Bestreben der Regierung entgegensetzten; nur allmählich kam das korporative Element zur Geltung und die Entwicklung desselben ist unter dem Einfluß jener ersten Bestimmung geblieben, was dadurch namentlich sich dokumentirt, daß der dem Bezirke vorgesetzte Staatsbeamte auch Vertreter des Bezirks ist. Im Gegensatz hiezu waren die Gemeinden von jeher Körperschaften mit besonderer Rechtssphäre, eigenen Organen und bedeutendem Vermögen. Dieser Unterschied bewirkte, 1) daß die den Ge-

meinden zugewiesenen Aufgaben regelmäßig als Pflichten derselben aufgefaßt werden, zu deren Erfüllung sie gezwungen werden können, 2) daß die Gemeinden einer intensiveren Aufsicht unterliegen als die Bezirke [1]).

Was die Einnahmen anlangt, so sind den Gemeinden zwar dadurch, daß ihnen die Erhebung verschiedener Gebühren und Taxen (Oktroi, Hundesteuer, Wieg- und Meßgebühren, Faßeichungsgebühren u. A. m.) gestattet ist, besondere Quellen eröffnet; die Haupteinnahme erscheint aber auch hier in der Form von Zuschlägen zu den direkten Steuern, welche die Gemeindevertretungen innerhalb bestimmter durch das Gesetz fixirter Höchstbeträge bewilligen. Eine Unterscheidung zwischen Stadt- und Landgemeinden kennt das franz. Recht nicht; die Einwohnerzahl und die Höhe des Einkommens sind zwar von Einfluß auf Bestimmung der zuständigen vormundschaftlichen Behörde; die maßgebenden Verwaltungsgrundsätze sind aber überall dieselben.

Die Hauptorgane der Gemeinden sind Bürgermeister, Beigeordnete und Gemeinderath.

Jeder Gemeinde steht ein *Bürgermeister* vor, welcher in den Bezirks-, Kreis- und Kantonshauptorten, sowie in Städten mit über 3000 Einwohnern durch den Statthalter, in anderen Gemeinden durch den Bezirkspräsidenten ernannt wird; die Wahl darf nur auf Mitglieder des Gemeinderaths fallen; die Ernennung erfolgt auf die Dauer von 5 Jahren; das Amt des Bürgermeisters ist ein Ehrenamt. Der Bürgermeister ist sowohl Beamter der Staatsverwaltung als Gemeindebeamter, eine Unterscheidung, welche um deßwillen sehr wichtig ist, weil in der ersteren Eigenschaft der Bürgermeister der höheren Verwaltungsbehörde schlechthin untergeordnet ist, während er als Gemeindebeamter nur der Aufsicht derselben unterliegt. Zu den Obliegenheiten des Bürgermeisters als *Staatsbeamten* gehören: die Verkündigung und der Vollzug der Gesetze und Verordnungen, die Ausführung der die allgemeine Sicherheit betreffenden Maßregeln und alle Befugnisse, kraft welcher er zu einer Mitwirkung bei staatlichen Geschäften, z. B. der Anfertigung der Rekrutirungsstammrollen, der Aufstellung der Wahllisten, der Anlegung der Steuerrollen u. A. m. berufen ist. Wenn der Bürgermeister die Vornahme dieser Amtshandlungen trotz einer an ihn erlassenen Aufforderung unterläßt, so kann der Kreisdirektor sie an seiner Stelle vornehmen. Als *Gemeindebeamter* ist der Bürgermeister einerseits Vollzugsorgan, anderseits Träger einer besonderen Gewalt, der Lokalpolizei. Als Vollzugsbehörde ist der Bürgermeister berechtigt und verpflichtet, die Beschlüsse des Gemeinderaths vorzubereiten und zur Ausführung zu bringen, die Gemeindeeinkünfte zu verwalten und die Gemeindeanstalten zu beaufsichtigen, die Gemeindebeamten zu ernennen und die Ge-

1) Nach dem Gesetz v. 18. Juli 1837, welches die Verfassung und Verwaltung der Gemeinden in erschöpfender Weise regelte und die Hauptquelle des geltenden Gemeinderechts bildet, war die Bevormundung eine sehr weitgehende. Als Angelegenheiten, über welche die Gemeinderäthe endgültig zu befinden hatten, sind im Art. 17 nur aufgeführt: die Art und Weise der Verwaltung der Gemeindegüter, die Bedingungen von Pacht- und Miethverträgen, deren Dauer bei Feldgütern 18 Jahre, bei anderen Gütern 9 Jahre nicht übersteigt, die Art und Weise der Benützung und die Vertheilung der Gemeindeweiden und Erträgnisse von Gemeindegütern sowie die Vertheilung des Bürgerholzes. Alle übrigen auf die Vermögensverwaltung bezüglichen Beschlüsse der Gemeindevertretungen unterlagen der Genehmigung des Präfekten, Ministers oder Staatsoberhaupts. Das Ges. v. 24. Juli 1867 hat in beschränktem Maße die Selbstständigkeit der Gemeinden erhöht. Seitdem entscheiden die Gemeinderäthe innerhalb bestimmter Grenzen über den Erwerb von Liegenschaften, die Pläne und Voranschläge von Hauptreparaturen und Unterhaltungsarbeiten, die Zuwendung eines Gemeindeeigenthums zu einem Gemeindedienste und die Annahme oder Ablehnung von Schenkungen und Vermächtnissen; sie setzen die Tarife der Platzgebühren in den Markthallen, die Gebühren für die Standplätze, die Tarife für die Abtretung von Grabstätten fest; sie beschließen über die Versicherung der Gemeindegebäude und die Bedingungen aller Pacht und Miethverträge bis zu 18 Jahren; sie sind ferner auch befugt, außerordentliche Steuerzuschläge im Höchstbetrag von 5 % auf die Dauer von 5 Jahren zu votiren, ohne daß dieser Beschluß noch eine Genehmigung erforderte. Jedoch ist in allen diesen Fällen der Wegfall der früher nothwendigen Bestätigung an die Bedingung geknüpft, daß zwischen dem Bürgermeister und der Majorität des Gemeinderaths keine Meinungsverschiedenheit herrscht.

meinde nach außen, insbesondere bei dem Abschluß von Verträgen und vor Gericht zu vertreten. Die vorgesetzte Behörde kann diese Handlungen nicht auch an Stelle des Bürgermeisters vornehmen [1]); dagegen ist ihr in einzelnen Fällen ein Bestätigungsrecht vorbehalten. Auf Grund der Polizeigewalt sind die Bürgermeister zum Erlaß von Geboten und Verboten berechtigt; dieselben können einen konkreten Fall oder eine Allgemeinheit von Fällen zum Gegenstande haben, eine vorübergehende oder eine bleibende Anordnung enthalten; sie dürfen sich aber nicht in Widerspruch mit einem Gesetz oder Verordnungen des Kaisers, Ministeriums oder Bezirkspräsidenten setzen. Verordnungen, welche eine bleibende Anordnung enthalten, sind erst vollstreckbar nach Ablauf eines Monats nach Einsendung einer gleichlautenden Abschrift derselben an den Bezirkspräsidenten. Die Bezirkspräsidenten sind befugt, die Verordnungen der Bürgermeister aufzuheben, aber sie sind nicht auch berechtigt, dieselben zu ändern oder an Stelle der Bürgermeister eine Lokalpolizeiverordnung zu erlassen. Bezüglich der Verkündung und Strafsanktion der Lokalpolizei-Verordnungen gelten dieselben Regeln wie bezüglich der Verordnungen der Bezirkspräsidenten (§ 32), es können insbesondere die Bürgermeister stets nur die Norm nicht auch die Strafe festsetzen.

Für den Umfang dieser Polizeigewalt ist hauptsächlich Art. 3 Titel XI Ges. v. 16.—24. August 1790 maßgebend; nach dem Wortlaut dieses Artikels und bezw. Art. 10 u. 11 Ges. v. 18. Juli 1837 sind der Ueberwachung der Bürgermeister anvertraut: 1) Alles, was sich auf die Sicherheit und die Bequemlichkeit des Verkehrs in den Straßen, auf den Staden, den öffentlichen Plätzen und Wegen bezieht; alles, was die Reinigung, Beleuchtung, Wegräumung von Schutt, den Abbruch oder die Ausbesserung der den Einsturz drohenden Gebäude, das Verbot, an die Fenster oder andere Theile der Gebäude etwas zu stellen, durch dessen Herabfallen Jemand beschädigt werden kann, sowie dasjenige, etwas herabzuwerfen, was die Vorübergehenden verletzen oder beschädigen oder gesundheitsschädliche Ausdünstungen verursachen kann, in sich begreift; 2) die Aufgabe, Zuwiderhandlungen gegen die öffentliche Ruhe zu unterdrücken, wie Streitigkeiten und Zänkereien, welche von einem Zusammenlauf in den Straßen begleitet sind, an öffentlichen Versammlungsorten erregter Lärm, nächtliche Lärmereien und Zusammenrottungen, welche die Ruhe der Bürger stören; 3) die Aufrechterhaltung der guten Ordnung an Orten, wo eine große Ansammlung von Menschen stattfindet, wie auf Jahrmärkten, Märkten, bei Belustigungen und öffentlichen Feierlichkeiten, Schauspielen, Spielen, in Kaffeehäusern, Kirchen und an anderen öffentlichen Orten; 4) die Aufsicht über die Ehrlichkeit beim Kleinhandel von Lebensmitteln, welche nach dem Gewicht oder dem Maße verkauft werden und über die Gesundheit der zum Verkaufe ausgesetzten Eßwaaren; 5) die Aufgabe, durch geeignete Vorbeugungsmaßregeln Unglücksfällen und Nothständen zuvorzukommen und sie durch Vertheilung der nothwendigen Hilfe abzustellen. 6) die Aufgabe, widrigen Vorfälleu vorzubeugen oder abzuhelfen, welche durch Irrsinnige oder in Freiheit gelassene Wahnsinnige oder durch das Umherlaufen bösartiger oder wilder Thiere veranlaßt werden könnten. — Ferner gehören hierher: die Festsetzung der Maximalpreise von Brod und Fleisch (Art. 30 Ges. v. 22. Juli 1791), die Anordnung über den Beginn der Weinlese (Art. 1 Abschn. 5 Tit. I Ges. v. 6. Oktober 1791), die Bestimmung der Zeit, in welcher die Tauben einzusperren sind (Art. 2 D. v. 4. August 1789) u. A. m.

Die Bürgermeister können durch die Bezirkspräsidenten vorläufig ihres Amtes enthoben werden; die Enthebung muß binnen 2 Monaten durch das Ministerium bestätigt werden, andernfalls sie außer Kraft tritt; eine Amtsentsetzung kann in allen Fällen nur durch den Statthalter ausgesprochen werden.

Im Falle der Abwesenheit oder Verhinderung werden die Bürgermeister durch die Beigeordneten vertreten, welchen sie auch, ohne daß jene Voraussetzungen vorliegen, einen Theil ihrer Amtsverrichtungen übertragen können. In Gemeinden bis zu 2500 Einwohnern ist ein, in Gemeinden von 2500—10000 Einwohnern sind zwei Beigeordnete zu ernennen; in Gemeinden mit stärkerer Bevölkerung kann für je 20000 Einwohner mehr ein Beigeordneter mehr ernannt werden. Ernennung und Absetzung der Beigeordneten stehen unter denselben Regeln wie Ernennung und Absetzung der Bürgermeister. Sind auch die Beigeordneten verhindert oder abwesend, so werden die Geschäfte des Bürger-

1) Eine Ausnahme enthält Art. 62 Ges. v. 18. Juli 1837.

meisters von einem hiezu besonders von dem Bezirkspräsidenten bezeichneten Mitgliede des Gemeinderaths oder Mangels einer solchen Bezeichnung durch dasjenige Gemeinderathsmitglied wahrgenommen, welches in dem Mitgliederverzeichnisse an erster Stelle steht (Art. 4 Ges. v. 5. Mai 1855).

Die Gemeinderäthe bestehen je nach der Einwohnerzahl der Gemeinden aus 10 bis 36 Mitgliedern, welche auf die Dauer von 5 Jahren gewählt werden. Wähler ist jeder Deutsche, welcher das 25. Lebensjahr zurückgelegt hat und sich im Vollbesitz der staatsbürgerlichen Rechte befindet, in der Gemeinde, wo er seinen Wohnsitz hat. Wählbar ist jeder Wähler, welcher in der Gemeinde seinen Wohnsitz hat, sowie jeder Deutsche, welcher das 25. Lebensjahr zurückgelegt hat und sich im Vollbesitz der staatsbürgerlichen Rechte befindet, sofern er in der Gemeinde eine direkte Steuer zahlt. Die Wahl erfolgt auf Grund derselben Wahllisten wie die Wahl der Bezirkstage in geheimer Abstimmung; deßgleichen sind auch hier die unter der Fahne befindlichen Personen des Soldatenstandes von den Wahlen ausgeschlossen. Im Falle der Erledigung von Sitzen findet eine Ergänzung nur statt, wenn die Anzahl der Mitglieder auf $^3/_4$ der gesetzlichen Zahl reduzirt ist. Die Gemeinderäthe treten viermal im Jahre zu Anfang der Monate Februar, Mai, Oktober und November zusammen (sessions ordinaires); diese Sitzungen dürfen die Dauer von 10 Tagen nicht überschreiten. Außerdem können die Gemeinderäthe durch den Bezirkspräsidenten oder Kreisdirektor von Amtswegen oder auf Ansuchen des Bürgermeisters sowie auf Antrag eines Drittels der Gemeinderathsmitglieder zu außerordentlichen Sitzungen berufen werden; der Antrag ist nur zulässig, wenn er im Hinblick auf eine bestimmt bezeichnete Angelegenheit gestellt wird. Der Bürgermeister führt den Vorsitz im Gemeinderath und seine Stimme gibt bei Stimmengleichheit den Ausschlag. Die Sitzungen des Gemeinderaths sind nicht öffentlich, jedoch ist jeder Einwohner oder Steuerpflichtige der Gemeinde berechtigt, von den Beschlüssen an Ort und Stelle Einsicht zu nehmen und sich Abschrift derselben anzufertigen. Beschlüsse, welche ein Gemeinderath außerhalb seiner gesetzlichen Sitzungsperiode faßt, oder welche eine außerhalb seiner Zuständigkeit liegende Angelegenheit betreffen, sind von Rechtswegen nichtig; der Bezirkspräsident hat im Bezirksrathe die Nichtigkeit solcher Beschlüsse ausdrücklich auszusprechen. Die Gemeinderäthe können durch den Bezirkspräsidenten auf die Dauer von 2 Monaten, durch das Ministerium auf die Dauer eines Jahres suspendirt werden; die Auflösung kann nur durch kais. Verordnung, welche vom Statthalter vollzogen wird, erfolgen. In beiden Fällen ist zur Wahrnehmung der Geschäfte des Gemeinderaths eine Kommission niederzusetzen; dieselbe darf im Falle der Auflösung nicht länger als 3 Jahre in Thätigkeit bleiben, nach welcher Zeit zu einer Neuwahl geschritten werden muß, auch wenn die fünfjährige Wahlperiode noch nicht abgelaufen ist.

Der Gemeinderath ist eine beschließende, kontrolirende und begutachtende, keine vollziehende Behörde. Ein zustimmender Beschluß des Gemeinderaths wird namentlich zu allen wichtigen Akten der Vermögensverwaltung, sowie zu allen Rechtsgeschäften, welche auf eine Vermehrung oder Verringerung der Vermögenssubstanz hinzielen, erfordert; viele dieser Beschlüsse unterliegen, wie oben erwähnt, der Bestätigung durch die Organe des Staats, welche die Genehmigung versagen können, aber nicht befugt sind, die Beschlüsse zu ändern. Diese Beschränkung greift jedoch gegenüber dem Haushalts-Etat nach zwei Richtungen nicht Platz. Fast alle wichtigen Ausgaben sind nämlich zu Pflichtausgaben erklärt; diese können, wenn der Gemeinderath sie ablehnt, von der zur Bestätigung berufenen Behörde (jetzt in der Regel dem Kreisdirektor) in den Etat eingestellt werden, und zur Bestreitung derselben ist ungeachtet der Weigerung des Gemeinderaths die Auferlegung außerordentlicher Steuerzuschläge gestattet. Ferner ist die Behörde, welche den Etat zu bestätigen hat, berechtigt, die angesetzten Ausgaben beliebig zu mindern oder zu streichen; ausge-

nommen hiervon sind nur solche Posten, welche aus dem Ueberschuß der ordentlichen Einnahmen über die Pflichtausgaben gedeckt werden, und auch diese nur, sofern keine außerordentliche Einnahme im Etat vorgesehen ist. Auch diejenigen Beschlüsse, welche keiner Bestätigung unterworfen sind, müssen dem Kreisdirektor vorgelegt werden, welcher darüber eine Empfangsbescheinigung auszustellen hat, und werden erst 30 Tage nach dem Datum dieser Bescheinigung vollstreckbar; der Kreisdirektor ist innerhalb dieser Frist befugt, die fraglichen Beschlüsse sowohl von Amtswegen wegen Verletzung eines Gesetzes oder einer Verordnung, als auch auf Antrag einer betheiligten Partei zu vernichten; derselbe darf auch die Ausführung dieser Beschlüsse während eines weiteren Zeitraums von 30 Tagen suspendiren.

Als kontrolirende Behörde hat der Gemeinderath über die von dem Bürgermeister jährlich aufgestellte Verwaltungsrechnung zu beschließen und die von dem Gemeinderechner gelegte Rechnung vorläufig festzusetzen. Zur Abgabe eines Gutachtens ist der Gemeinderath in allen Fällen, in welchen er vom Bezirkspräsidenten oder Kreisdirektor hiezu aufgefordert wird, verpflichtet; bei vielen Angelegenheiten, namentlich bei allen wichtigen die Vermögensverwaltung der Wohlthätigkeitsanstalten und Kirchenfabriken betreffenden Rechtsgeschäften ist die Einholung eines Gutachtens gesetzlich vorgeschrieben. Endlich ist der Gemeinderath auch berechtigt, über alle Gegenstände von lokalem Interesse seine Wünsche zu äußern.

Durch Ges. v. 24. Februar 1872 wurde die Einsetzung außerordentlicher Kommissare an Stelle der Bürgermeister oder Beigeordneten sowie auch an Stelle der Gemeinderäthe gestattet. Voraussetzung ist, daß ein zur Ausübung der Stelle eines Bürgermeisters oder Beigeordneten geeignetes und bereites Mitglied des Gemeinderaths nicht vorhanden bezw. daß der Gemeinderath suspendirt oder aufgelöst oder daß in Folge von Wahlenthaltungen die Konstituirung eines Gemeinderathes vereitelt ist. Die außerordentlichen Kommissare üben alle Rechten und Pflichten der von ihnen vertretenen Behörden; ihre Einsetzung erfolgt durch Beschluß der Bezirkspräsidenten und im Falle ihre Amtsdauer 5 Jahre überschreiten soll, durch Ministerialbeschluß.

Dritter Abschnitt.

Die staatlichen Funktionen.

I. Kapitel.

Die Landesgesetzgebung.

§ 18. Die Formen der Gesetzgebung. Bis zur Einführung der Reichsverfassung war der Kaiser, welcher als Inhaber der Staatsgewalt auch Träger der gesetzgebenden Gewalt ist, bei Erlaß von Landesgesetzen an die Zustimmung des Bundesraths gebunden. Nach Einführung der R.V. war gemäß § 3 Abs. 4 Ges. v. 9. Juni 1871 die Zustimmung des Bundesraths und Reichstags erforderlich (vgl. § 3); daneben gestattete jedoch § 8 Ges. v. 25. Juni 1873 dem Kaiser mit Zustimmung des Bundesraths unter bestimmten Voraussetzungen den Erlaß von Verordnungen mit Gesetzeskraft. Durch Ges. v. 2. Mai 1877 wurde der Landesausschuß gesetzgebender Faktor, indem zugleich der Erlaß von Landesgesetzen unter Mitwirkung des Reichstags vorbehalten wurde. Es konnte zweifelhaft erscheinen, ob das Verordnungsrecht des § 8 Ges. v. 25. Juni 1873 nach dem Gesetz v. 2. Mai 1877 noch fortbestand; dieser Zweifel wurde indessen durch § 21 Abs. 2 Ges. v. 4. Juli 1879, welcher unter den in Geltung gebliebenen Bestimmungen ausdrücklich diejenige des § 8 anführt, gehoben.

Es bestehen somit in E.-L. alle Formen, unter welchen seit der Einverleibung des Landes Gesetze zu Stande kamen, jetzt neben einander in Kraft; die Entstehung von e.-l. Landesgesetzen ist auf dreifache Art möglich: 1) durch Erlaß des Kaisers mit Zustimmung des Bundesraths und Landesausschusses; diese Form wird als die regelmäßige vorzugsweise als Weg der Landesgesetzgebung bezeichnet; 2) durch Erlaß des Kaisers mit Zustimmung des Bundesrathes und Reichstages; 3) durch Erlaß des Kaisers mit Zustimmung des Bundesrathes (Verordnungen mit interimistischer Gesetzeskraft).

1. Der Weg der Landesgesetzgebung. Der Vorschlag von Landesgesetzen steht nicht bloß der Regierung, sondern auch dem Landesausschusse zu (§ 21 Ges. v. 4. Juli 1879). Der Erlaß des Gesetzes hat zur Voraussetzung:

a. Die Zustimmung des Landesausschusses. Zur Beschlußfähigkeit des Landesausschusses ist nach den Bestimmungen der Geschäftsordnung die Anwesenheit von 30 Mitgliedern erforderlich; alle Beschlüsse erfolgen nach absoluter Stimmenmehrheit. Für jeden Gesetzentwurf finden 3 Lesungen statt; die dritte Lesung fällt jedoch weg, wenn der Entwurf bei der zweiten Lesung in allen Theilen abgelehnt wird. Zwischen den einzelnen Lesungen sind bestimmte Fristen einzuhalten, welche in Dringlichkeitsfällen durch Beschluß der Versammlung abgekürzt werden können. Die erste Lesung

erstreckt sich nur auf eine Diskussion über den Antrag im Allgemeinen; nach derselben beschließt die Versammlung, ob der Entwurf an eine Kommission zu verweisen ist; über die Behandlung in den Kommissionen vgl. § 8 Nr. 3. Bei der zweiten Lesung werden die einzelnen Artikel berathen und die dritte Berathung umfaßt die allgemeine Diskussion über die Gesammtheit des Entwurfs sowie diejenige über die Artikel. Jedes Mitglied hat das Recht, Amendements einzubringen; dieselben sind stets schriftlich einzureichen; sie werden, wenn dies von 7 Mitgliedern beantragt wird, gedruckt und vertheilt. Bei der dritten Lesung ist das Einbringen von Amendements nur gestattet, wenn dieselben von 7 Mitgliedern unterstützt werden; auch sind sie in diesem Falle stets zu drucken und zu vertheilen.

b. Die Zustimmung des Bundesraths.

Für die Zustimmung des Bundesraths sind die im dritten Abschnitte der R.V. aufgestellten Regeln maßgebend. Es haben daher die Vertreter des Kaisers, als Königs von Preußen, Sitz und Stimme in dem Bundesrathe; ihr Votum enthält aber keinerlei Präjudiz für die Ertheilung der kaiserlichen Sanktion [1]). Ferner kommen die Bestimmungen der R.V. über den Vorsitz im Bundesrathe und die Leitung der Geschäfte auch bei der Behandlung der e.-l. Gesetzentwürfe zur Anwendung. Während aber bei dem Erlaß von Reichsgesetzen die Zustimmung des Bundesraths zu den Beschlüssen des Reichstags genügt, und der Kaiser alsdann zur Ausfertigung des Gesetzes rechtlich verpflichtet ist [1]), hat die Zustimmung des Bundesraths zu den Beschlüssen des Landesausschusses keine höhere Bedeutung als auch diesen Beschlüssen zukommt; der Bundesrath ist in die Stellung eines Oberhauses gerückt; zu den Beschlüssen des Landesausschusses und Bundesrathes muß hinzutreten:

c. Die Sanktion des Kaisers,

welcher in voller Freiheit darüber entscheidet, ob jene Beschlüsse zu Gesetzen zu erheben sind oder nicht.

2. Gesetze, welche unter Mitwirkung des Reichstages zu Stande kommen. Die Regierung hat nach dem Ges. v. 2. Mai 1877 die Befugniß beibehalten, mit Umgehung des Landesausschusses dem Reichstage unmittelbar Gesetze vorzulegen und Vorlagen vor denselben zu bringen, zu welchen der Landesausschuß seine Zustimmung versagt hat; desgleichen ist dem Reichstage das Recht der Initiative in der e.-l. Landesgesetzgebung gewahrt geblieben. Die Mitwirkung des Reichstags an Stelle des Landesausschusses macht aber das Gesetz nicht zum Reichsgesetze; es bleibt in allen Fällen, in welchen nicht eine kraft der R.V. geregelte Angelegenheit oder die Landes-Verfassung (Ges. v. 9. Juni 1871) den Gegenstand desselben bildet, ein der kaiserlichen Sanktion unterliegendes Landesgesetz (vgl. § 3), für dessen Verkündigung die besonderen landesgesetzlichen Vorschriften Platz greifen. Jedoch können die Landesgesetze, welche seit dem Ges. v. 2. Mai 1877 unter Mitwirkung des Reichstages zu Stande gekommen sind, nur unter dessen Mitwirkung aufgehoben oder geändert werden.

3. Verordnungen mit interimistischer Gesetzeskraft. Zum Erlaß solcher Verordnungen ist der Kaiser mit Zustimmung des Bundesraths befugt. Die Anwendung dieser Form ist an folgende Bedingungen geknüpft:

a. Die Verordnungen dürfen nur erlassen werden, während der Reichstag nicht versammelt ist;

b. Die Verordnungen dürfen nichts enthalten, was der R.V. oder den in E.-L. geltenden Reichsgesetzen zuwider ist; sie dürfen auch nicht die Aufnahme von Anlehen oder die Uebernahme von Garantieen für E.-L. zum Gegenstande haben, durch welche irgend eine Belastung des Reichs herbeigeführt wird;

1) Vgl. Laband II. S. 128.

c. Die Verordnungen sind dem Reichstage bei dessen nächstem Zusammentritt vorzulegen und sie treten außer Kraft, wenn der Reichstag die Genehmigung versagt. Anderseits bewirkt der Hinzutritt der Genehmigung, daß die Verordnung formelles Gesetz wird. Dies ist nicht ausdrücklich gesagt, muß aber gefolgert werden; denn der Vorbehalt der Genehmigung hat nur die Bedeutung, daß für Akte, welche regelmäßig in den Formen der Gesetze zu erlassen sind, das fehlende Requisit ergänzt werde [1]). Es muß daher für nothwendig erachtet werden, daß der Hinzutritt der Genehmigung sowie die Versagung derselben verkündigt werden, was thatsächlich auch immer geschehen ist [2]).

Die Verordnungen mit interimistischer Gesetzeskraft können während der Tagung des Landesausschusses erlassen werden [3]); andere Voraussetzungen als die oben erwähnten, insbesondere das Vorhandensein eines Nothstandes oder einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit werden nicht erfordert.

§ 19. Ausfertigung und Verkündigung der Gesetze. Ueber die Ausfertigung der Gesetze besteht keine besondere Vorschrift; dieselbe erfolgt durch eine mit Unterschrift und Insiegel des Kaisers ausgestattete und mit Datum versehene Urkunde, welche den Text des Gesetzes enthält und im Eingange desselben die erforderten Voraussetzungen (Zustimmung des Bundesraths, Landesausschusses oder Reichstags) feststellt. Alle Landesgesetze, auch diejenigen, welche unter Mitwirkung des Reichstages zur Entstehung gelangen, müssen die Gegenzeichnung des Statthalters oder dessen Stellvertreters tragen; die Gegenzeichnung des Reichskanzlers hat nur dann noch einzutreten, wenn Gegenstand des Gesetzes eine Angelegenheit bildet, für welche die ausschließliche Regelung durch Reichsgesetz vorbehalten ist.

Die Verkündigung der Gesetze erfolgt auf Grund des Ges. v. 3. Juli 1871 in einem besonderen Gesetzblatt, welches den Titel Gesetzblatt für E.-L. führt und vom Ministerium in Straßburg (früher durch das Reichskanzleramt in Berlin) herausgegeben wird; soweit nicht in dem verkündeten Gesetze ein anderer Anfangstermin seiner verbindlichen Kraft bestimmt ist, beginnt dieselbe mit dem 14. Tage nach Ablauf desjenigen Tages, an welchem das betr. Stück des Gesetzblattes in Straßburg ausgegeben worden ist. Bis zur Einführung der R.V. mußten alle Gesetze in dem Gesetzblatt für E.-L. abgedruckt werden; seitdem erhalten Reichsgesetze ihre verbindliche Kraft durch den Abdruck im Reichsgesetzblatt, während Landesgesetze immer im Gesetzblatt für E.-L. abzudrucken sind [4]).

§ 20. Die Verordnungsgewalt. Der § 3 Ges. v. 9. Juni 1871 regelt die Ausübung der Gesetzgebung. Nach dem Zusammenhange der einzelnen Bestimmungen des § 3 und den Verhandlungen darüber im Reichstage kann es keinem Zweifel unterliegen, daß der § sich nur auf Gesetze, nicht auch auf Verordnungen bezieht. Der § 3 regelt ferner nur die Form der Gesetzgebung; er enthält keine Bestimmungen darüber, in welchen Fällen und für welche Angelegenheiten ein Gesetz Platz greifen müsse, in welchen eine Verordnung zulässig sei, und auch die nachfolgende Gesetzgebung bestimmt hierüber nichts. Es erscheint hiernach der Schluß gerechtfertigt, daß bezüglich des staatsrechtlichen Verhältnisses der gesetzgebenden und der Verordnungsgewalt die Kontinuität gewahrt, das franz. Recht für das Gebiet des Landesrechts maßgebend bleiben sollte. Hieraus ergibt sich aber nicht bloß, daß alle Vorschriften, welche das franz.

1) Vgl. § 6 E.G. zur C.P.O. und § 6 Zolltarif-Ges. v. 15. Juli 1879.

2) Vgl. V. v. 17. Sept. 1874 über die Geschäftssprache der Gerichte und Bkm. v. 15. November 1874; V. v. 5. März 1875, betr. die Stempelgebühren von den Steuer- und Oktroibezettelungen und Bkm. v. 10. Nov. 1875; V. v. 28. April 1876, betr. Abänderung des Ges. v. 24. Januar 1873 und Bkm. v. 21. Nov. 1876 (G.Bl. 1874 S. 31, 52. 1875 S. 61, 188. 1876 S. 7 und 65).

3) Ein Antrag des Abgeordneten Allnoch, nach welchem auch in diesem Falle die Ermächtigung des § 8 ruhen sollte, wurde abgelehnt; sten. Ber. 1877 Bd. 1 S. 281.

4) Vgl. Meyer S. 433 Anm. 15.

Recht in die Form des Gesetzes gekleidet hat, nur durch Gesetz geändert werden können, und ferner, daß diejenigen Verwaltungsakte, für welche das franz. Recht die Form des Gesetzes vorschreibt, auch unter deutscher Herrschaft ein Gesetz zu ihrer Rechtsgültigkeit erfordern, sondern insbesondere auch, daß der Kaiser befugt ist, Ausführungsverordnungen in E.-L. in demselben Umfange zu erlassen, in welchem das franz. Staatsoberhaupt dazu befugt war. Es sind daher der Art. 6 der Verf. v. 14. Januar 1852 und Art. 14 des S.C. v. 21. Mai 1870 in den Worten: „il fait les réglements et décrets necessaires pour l'éxécution des lois" geltendes Recht in E.-L. und es ist auf Grund desselben der Kaiser berechtigt, alle Vorschriften zu treffen, welche zur Ergänzung der im Gesetze niedergelegten Regeln oder der in einem Gesetze vorgesehenen Einrichtungen erforderlich sind. Ferner ist der Kaiser in Uebereinstimmung mit der in der franz. Rechtsprechung herrschenden Gesetzes-Auslegung [1]) für befugt zu erachten, unter denselben Voraussetzungen Polizeiverordnungen für das ganze Land zu erlassen, unter welchen die Bürgermeister und Bezirkspräsidenten hierzu für die Gemeinden und Bezirke ermächtigt sind. Diese Verordnungsgewalt begreift aber nicht auch das Recht, eine Strafe auf die Uebertretung der Verordnung zu setzen; Zuwiderhandlungen gegen kaiserliche Polizeiverordnungen sind auf Grund des Art. 471 Nr. 15 c. p. strafbar, soweit nicht durch Gesetz eine besondere Strafe bestimmt ist. Die Anwendung der Strafe des Art. 471 Nr. 15 c. p. setzt die Legalität der Verordnung voraus, und es haben daher nach feststehender Rechtsprechung die Gerichte das Recht, die Legalität zu prüfen.

Nach § 9 Nr. 2 Ges. v. 4. Juli 1879 sind die zur Ausführung von Gesetzen zu erlassenden allgemeinen Verordnungen dem durch dasselbe Gesetz eingesetzten Staatsrathe vorzulegen, ohne daß an die Unterlassung eine Rechtsfolge geknüpft ist. Auch nach franz. Recht konnten gewisse Ausführungsverordnungen, nämlich die sog. réglements d'administration publique und diejenigen Verordnungen, welche in der Form von réglements d'administration publique zu erlassen waren, nur nach Anhörung des Staatsraths ergehen; die Anhörung des Staatsraths, welcher in seinem gesetzgebenden Ausschuß den Text feststellte, war aber zugleich eine Bedingung für die Rechtsgültigkeit der Verordnung und aus diesem Grunde in der Eingangsformel zu erwähnen. Nun hat der franz. Gesetzgeber mehrfach die Regelung von Gegenständen, welche ihm oblag, dem réglement d'administration publique überwiesen und dies damit begründet, daß die Mitwirkung des Staatsrathes eine Gewähr für die gesetzmäßige Ausführung biete. Man könnte daher jetzt die Frage erheben, ob die Delegation außer Geltung trat, solange für den franz. Staatsrath kein Ersatz bestand, und ob sie in dem früheren Sinne wieder auflebte, nachdem wieder ein Staatsrath eingerichtet ist. Beides ist zu verneinen. Durch Uebertragung der Staatsgewalt wurde der Kaiser alleiniger unbeschränkter Inhaber der Verordnungsgewalt und die Delegation, welche die Regelung bestimmter Angelegenheiten dem Verordnungswege zuwies, wurde dadurch nicht hinfällig, daß gewisse Voraussetzungen nicht mehr erfüllt werden können. Nirgends ist ferner ein Anhaltspunkt dafür gegeben, daß der neue Staatsrath juristisch als Fortsetzung des alten zu betrachten sei.

Die seit dem Jahre 1871 erlassenen Landesgesetze enthalten gleichfalls zahlreiche Delegationen und zwar nicht nur für den Kaiser, sondern auch für den Reichskanzler (jetzt Statthalter) und den Ober-Präsidenten (jetzt Ministerium). Während aber nach § 1 Ges. v. 3. Juli 1871 kaiserliche Verordnungen ihre rechtsverbindliche Kraft durch Verkündung in dem Gesetzblatt für E.-L. erhalten, ist eine gleiche allgemeine Vorschrift für die Verordnungen des Reichskanzlers und Oberpräsidenten nicht getroffen. Unbedenklich konnte die Verkündigung auch dieser Verordnungen in rechtsgültiger Form im Gesetzblatte erfolgen, weil die bezügl. Anordnungen juristisch nichts anderes sind als Delegationen zu Gunsten

1) Vgl. F. Helie, Traité de l'instruction criminelle, Band VI S. 90.

des Kaisers, welchem gestattet wird, die Ausführung durch seinen Minister oder Oberpräsidenten bethätigen zu lassen [1]). Thatsächlich sind indessen viele Verordnungen des Oberpräsidenten und Reichskanzlers, welche nicht etwa bloß Verwaltungsvorschriften enthalten, sondern Rechte und Pflichten der Staatsbürger begründen, nur in den für die Bekanntmachungen der Landesverwaltung bestimmten Blättern abgedruckt worden. Diese Form der Verkündigung kann nur dann für rechtsgültig angesehen werden, wenn man, wie dies von uns geschehen ist [2]), eine mit der Occupation beginnende Kontinuität deutscher Gesetzgebung und Verwaltung annimmt; alsdann greift nämlich für die erwähnten Verordnungen die V. des General-Gouverneurs v. 9. Sept. 1870 Platz, welche bestimmt, daß alle Verordnungen und Verfügungen des General-Gouverneurs und Civil-Kommissars (des damaligen Ministers) verbindliche Kraft für Jedermann durch ihre Veröffentlichung in den amtlichen Nachrichten erhalten.

§ 21. *Verhältniß von Reichs- und Landesgesetzen.* Das formelle Verhältniß von Reichs- und Landesgesetzen wird in E.-L. gleich wie in den anderen deutschen Staaten durch Art. 2 der R.V. bestimmt. Der Einwand, daß Art. 2 nicht zutreffe, weil der Vorrang der Reichsgesetze vor den Landesgesetzen sich aus der Ueberordnung der Reichsgewalt über die Einzelstaatsgewalt ergebe und ein solches Verhältniß für E.-L. nicht vorliege, ist nicht begründet. Das Herrschaftsverhältniß, auf welchem Art. 2 angeblich beruht, ist in E.-L. in erhöhtem Grade vorhanden, denn zwischen der Staatsgewalt des Kaisers und dem Reiche besteht nicht die Schranke des Art. 78 R.V. Der Art. 2 würde aber auch Platz greifen, wenn kein Herrschaftsverhältniß bestünde. Zu jeder Zeit werden Gesetze, welche für bestimmte Verhältnisse im Hinblick auf konkrete Zustände gegeben sind, auf andere Verhältnisse und Zustände angewendet; und es ist dies nichts Unnatürliches, Widerspruchsvolles; denn der Gesetzgeber gibt überall nur die allgemeine Norm und kann und darf den wechselnden Erscheinungen des Lebens nicht folgen. Wesentlich ist nur, daß das Prinzip, welches der Gesetzesnorm zu Grunde liegt, ihre Anwendung auf die neuen Zustände erheischt, und daß diese Anwendung thatsächlich möglich ist. Das Prinzip des Art. 2 ist aber die Wahrung der Rechtseinheit, des gemeinsamen Rechtszustandes in der Zuständigkeitssphäre des Reichs, und es hat dasselbe für E.-L. die gleiche Bedeutung wie in den übrigen Theilen des Reichs; die Möglichkeit der Anwendung ist dadurch gegeben, daß wir besondere Formen für die Landesgesetzgebung haben. — Ein anderer Gedankengang noch ist es, aus welchem die Anwendbarkeit des Art. 2 erhellt. Der Artikel besagt wörtlich: „Innerhalb dieses Bundesgebiets übt das Reich das Recht der Gesetzgebung nach Maßgabe des Inhalts dieser Verfassung und mit der Wirkung aus, daß die Reichsgesetze den Landesgesetzen vorgehen". Diese Fassung beweist, daß die Wirkung, welche den Reichsgesetzen beigelegt wird, ihnen nur unter der Voraussetzung zukömmt, daß sie verfassungsmäßig erlassen, daß also sie von den zuständigen Faktoren vereinbart und in der vorgeschriebenen Weise verkündigt sind. Nicht einem jeden Akte der Reichsregierung wohnt die höhere Kraft bei, sondern nur solchen, welchen die Verfassung dieselbe verleiht. Es würden daher auch in der Unterstellung, daß die e.-l. Gesetze Reichsgesetze seien, doch nur diejenigen die Kraft von Reichsgesetzen haben, welche in der verfassungsmäßigen Form erlassen und verkündigt worden sind; alle übrigen treten aus dem Rahmen des Art. 2 heraus und nach allgemeinen Grundsätzen gleichwerthig neben einander. Daß die gesetzgebenden Faktoren des Reichs der gleichen Ansicht huldigen, geht aus der besonderen Vorschrift des § 2 Ges. v. 2. Mai 1877 hervor, gemäß welcher die unter Mitwirkung des Reichstages erlassenen Landesgesetze in *Zukunft* nur in derselben Form aufgehoben werden können. Gegen diese Auslegung wird allerdings geltend gemacht,

1) S. *Laband* Staatsrecht II. S. 81.
2) Vgl. auch *Zorn* S. 425.

daß § 2 nicht eine Ausnahme enthalte, sondern die Regel bestätige; derselbe beweise, daß auch die früher unter Mitwirkung des Reichstags erlassenen Landesgesetze nur auf diesem Wege der Aenderung und Aufhebung unterliegen. Hiegegen sprechen nicht bloß der Umstand, daß alsdann die Vorschrift überflüssig war, sondern auch folgende Erwägungen. Vor dem Ges. v. 2. Mai 1877 war das Zustandekommen von Landesgesetzen von der Zustimmung des Reichstags bedingt; das Ges. v. 2. Mai 1877 ließ diese Form zwar bestehen, aber es ist zweifellos, daß sie nur mehr subsidiär eintreten soll, und zwar nur in solchen Fällen, in welchen entweder ein Konflikt zwischen Regierung und Landesausschuß vorliegt, oder Maßregeln in Frage sind, zu welchen voraussichtlich die Zustimmung des Landesausschusses nicht zu erlangen ist. An Stelle des Landesausschusses entscheidet dann gleichsam als höhere Instanz der Reichstag, und es würde dem Verhältniß der beiden Versammlungen offenbar wenig entsprechen, wenn ein so zu Stande gekommenes Gesetz später mit Zustimmung des Landesausschusses und unter Umgehung des Reichstags wieder aufgehoben würde. Einer der Antragsteller, der Abgeordnete von Stauffenberg, charakterisirte den Vorbehalt ausdrücklich dahin: „In diesem Vorbehalte liegen die sämmtlichen Rechte, welche der Reichstag bis dahin ausgeübt hat, insbesondere das Recht der Initiative des Reichstags, das Recht der Regierung, sich in außerordentlichen Fällen beschwerend an den Reichstag zu wenden". Ein anderer abgelehnter Antrag, durch welchen erreicht werden sollte, daß Gesetzentwürfe, welche der Reichstag verworfen hat, nicht mehr vor den Landesausschuß gebracht werden dürfen, war auf die gleichen Gründe gestützt. Es ist einleuchtend, daß für die frühere Zeit solche Rücksichten nicht bestanden.

Zu Zweifeln hat in der Praxis schon mehrfach die Frage Anlaß gegeben, unter welchen Gesichtspunkt die Reichsgesetze fallen, welche vor Geltung der R.V. in E.-L. eingeführt wurden. Die Lösung der Frage ergibt sich aus dem Ges. v. 9. Juni 1871. Während nämlich § 3 dieses Gesetzes die Form der Landesgesetzgebung regelt, ist vorher im § 2 verfügt: „Durch V. des Kaisers mit Zustimmung des Bundesraths können einzelne Theile der Verfassung schon früher eingeführt werden". Das Reich ertheilte hiermit dem Kaiser und Bundesrath ein Mandat, und obwohl § 2 nur die Verfassung erwähnt, so lassen doch die gesetzgeberischen Verhandlungen keinen Zweifel, daß das Mandat auch auf die kraft der Verfassung erlassenen Gesetze sich erstreckte; ja es ist die Annahme gerechtfertigt, daß gerade in der Einführung dieser Letzteren die eigentliche Bedeutung des Auftrags lag, da die Verfassung nur allgemeine Grundsätze und Ermächtigungen und nur wenig positives materielles Recht enthält. Durch die Ausführung des Auftrags vollzog sich eine Erstreckung der Reichsstaatsgewalt auf E.-L., was zur Folge hatte, daß den fraglichen Gesetzen in E.-L. dieselbe Kraft beiwohnt wie in den übrigen Theilen des Reichs; äußerlich ist dies in der Regel dadurch zum Ausdruck gekommen, daß sie bei der Einführung ausdrücklich als Reichsgesetze bezeichnet worden sind. Auch stehen dieser Auffassung die Regeln über die formelle Kraft der Gesetze nicht entgegen, weil es sich um eine reichsgesetzlich zugelassene Ausnahme handelt; nichts hinderte die Reichsgesetzgebung, ausnahmsweise anderen Akten diejenige Kraft zu verleihen, welche ihr selbst beiwohnt [1]).

II. Kapitel.

Die Justiz.

§ 22. Die ordentlichen Gerichte. Die franz. Gerichtsverfassung kennt als ordentliche Gerichte nur die aus drei und mehr Mitgliedern bestehenden Tribunale erster Instanz und die Appellationsgerichte; daneben bestehen für Polizei- und Bagatell-

1) In gleichem Sinne waren die Ausführungen des Regierungs-Kommissars zum Antrag von Cuny, vgl. sten. Ber. 1877 S. 271.

sachen (Forderungsklagen bis zu 200 Frank) Friedensgerichte, für Handelssachen an größeren Orten Handelsgerichte, für Streitigkeiten zwischen Fabrikanten und Arbeitern an einzelnen Orten Gewerbegerichte (conseils de prud'hommes). Das höchste Gericht ist der Kassationshof zu Paris, dessen Haupt-Aufgabe die Wahrung der Rechtseinheit bildet daher er auch wohl la cour régulatrice genannt wird; er kann in der Regel nur wegen Verletzung eines Gesetzes oder Machtüberschreitung mit den Entscheidungen der Gerichte befaßt werden und kann diese Entscheidungen zwar aufheben, aber nicht in der Sache erkennen, sondern muß letztere zur neuen Entscheidung an die unteren Gerichte zurückverweisen. Alle Gerichte sind Staatsgerichte; unabhängig und nur durch Richterspruch absetzbar sind aber nur die Mitglieder der Kollegialgerichte; die Friedensrichter können willkürlich versetzt und abgesetzt werden. Die äußere Einrichtung der franz. Gerichte schließt sich enge an die politische Eintheilung des Landes an; für jeden Kanton besteht ein Friedensgericht mit dem Sitze im Kantonshauptorte; für jedes Arrondissement ein Tribunal erster Instanz mit dem Sitze am Hauptorte des Arrondissement; die cours d'appel, welche sich mit Ausnahme derjenigen zu Paris sämmtlich auf 2 oder mehrere Departements erstrecken, umfassen stets die Departements in ihrem gesammten Umfange (Ges. v. 24. Aug. 1790, Art. 6 und 21 Ges. v. 27. ventôse VIII). Die innere Verfassung der Gerichte beruht auf den durch die Ges. v. 27. vent. VIII und 20. April 1810, sowie die Ausführungsverordnungen v. 30. März 1808, 6. Juli und 18. August 1810 gegebenen Vorschriften. — In dem Gebiete von E.-L. bestanden, abgesehen von kleineren Theilen der ihrem größeren Umfange nach nicht abgetretenen Arrondissements von Briey, Belfort und St. Dié, 11 Tribunale erster Instanz, welche unter die Appellationsgerichtshöfe von Colmar, Metz und Nancy ressortirten; Handelsgerichte waren errichtet zu Straßburg, Metz, Colmar und Mülhausen; Gewerbegerichte existirten zu Straßburg, Metz, Mülhausen, Markirch, Thann und Bischweiler.

Bei Einrichtung der deutschen Gerichte im Jahre 1871 galt es gleich wie bei Einsetzung der Verwaltungsbehörden als unzweifelhaft, daß grundsätzlich die franz. Organisation in Kraft geblieben war, und es stand nur in Frage, welche Aenderungen erforderlich und zweckmäßig seien[1]); die sodann vorgenommenen Aenderungen hatten vornehmlich die äußere Einrichtung der Gerichte zum Gegenstand. Zunächst wurde durch Ges. v. 14. Juni 1871 die Zuständigkeit des franz. Kassationshofs auf das Reichsoberhandelsgericht übertragen; sodann wurde durch Ges. v. 14. Juli 1871 und die Ausführungsverordnung vom nämlichen Tage für das ganze Land ein Appellationsgericht mit dem Sitze zu Colmar eingesetzt und an Stelle der früheren 11 Tribunale 6 Landgerichte mit dem Sitze zu Straßburg, Metz, Colmar, Mülhausen, Zabern und Saargemünd errichtet; die Handelsgerichte zu Straßburg, Metz, Colmar und Mülhausen erhielten die Bezirke der an diesen Orten bestehenden Landgerichte; endlich wurde durch V. des Reichskanzlers vom 7. August 1871 Bestimmung über die Zahl, den Sitz und die Bezirke der Friedensgerichte getroffen, wobei mit wenigen Ausnahmen die Beschränkung der einzelnen Gerichte auf je einen Kanton beibehalten wurde. Als Geschäftssprache wurde die deutsche Sprache eingeführt; nur bei mehreren in Lothringen gelegenen Friedensgerichten, ferner den Friedensgerichten Schirmeck-Saales und La Poutroye sowie bei dem Handelsgerichte zu Metz blieb es gestattet, in franz. Sprache zu verhandeln uud zu entscheiden.

Die Gerichtseintheilung, welche durch das Ges. und die V. v. 14. Juli 1871 und die V. v. 7. Aug. 1871 geschaffen war, erlitt in der Folgezeit, abgesehen von der durch kais. V. v. 6. Juli 1874 bewirkten Aufhebung des Handelsgerichts zu Metz und der durch V. des R.K. v. 7. Juli 1873 und 12. Mai 1876 erfolgten Einrichtung einiger

1) Das Gesetz vom 14. Juli 1871, durch welches die Neuregelung erfolgte, trägt demgemäß die Ueberschrift: Gesetz, betreffend Abänderungen der Gerichtsverfassung.

neuer Friedensgerichte, nur geringfügige Aenderungen. Dieselbe ist auch nach Einführung der Reichsjustizgesetze die Grundlage der Gerichtsorganisation in E.-L. geblieben. Durch § 7 des Ausführungs-Ges. v. 4. November 1878 wurden die Handelsgerichte aufgehoben; die Friedensgerichte erhielten die Bezeichnung Amtsgerichte; der Appellationsgerichtshof erhielt die Bezeichnung Oberlandesgericht; ferner wurde bestimmt: „Ordentliche Landesgerichte im Sinne der Gerichtsverfassung sind die Amtsgerichte, Landgerichte und das Oberlandesgericht". Hiermit war nicht bloß ausgedrückt, daß der äußere Umfang der Gerichte derselbe blieb, sondern insbesondere, daß die bisherigen Gerichte, mit Ausnahme der Handelsgerichte, nicht aufgehoben seien, sondern unter einer zum Theil anderen Bezeichnung fortbestehen. Es ist daher die Zuständigkeit dieser Gerichte in allen Fällen, in welchen die Reichsjustizgesetze nicht eingreifen, insbesondere auf dem Gebiete der freiwilligen Gerichtsbarkeit, dieselbe geblieben wie früher; es hat auf diesem Gebiete sowie auf demjenigen der Justizverwaltung die Staatsanwaltschaft die ihr durch die franz. Gesetzgebung zugewiesene Stellung beibehalten und es sind auch für die Aufsicht und die Disziplin über die Richter noch die Vorschriften des franz. Rechts in Kraft. — Die Befugnisse des Reichsoberhandelsgerichts als Kassationshof sind, soweit sie nicht durch die Einführung der Reichsjustizgesetze in Wegfall kamen, dem Oberlandesgericht übertragen worden; auf das Reichsgericht sind von den Befugnissen des Kassationshofs nur die demselben über richterliche Beamte zustehenden Aufsichts- und Disziplinarbefugnisse übergegangen.

Ueber Sitz und Besetzung des Oberlandesgerichts und der Landgerichte, über Theilung derselben in Senate und Kammern, über die Zahl und Bezirke der Landgerichte wird durch kais. Verordnung Bestimmung getroffen; die Regelung der Zahl, des Sitzes und der Bezirke der Amtsgerichte unterliegt der Abänderung durch Verordnung des Statthalters, — beides vorbehaltlich der durch den Etat gebotenen Beschränkungen.

§ 23. Die Staatsanwaltschaft. Es wurde oben hervorgehoben, daß die Stellung der Staatsanwaltschaft auf dem Gebiete der Justizverwaltung und der freiwilligen Gerichtsbarkeit noch durch die französische Gesetzgebung geregelt wird; jedoch sind auch hier wichtige Aenderungen dadurch eingetreten, daß die Staatsanwälte keine Dienstaufsicht mehr über die Richter führen dürfen und daß ihnen durch die Rechtsanwaltsordnung die Aufsicht über die Rechtsanwälte entzogen wurde. Von diesen Beschränkungen abgesehen sind aber die Vorschriften des Art. 45 Ges. v. 20. April 1810, durch welche die Staatsanwaltschaft mit der Aufsicht über die officiers ministériels beauftragt und ihr aufgegeben wird, über die Handhabung der Ordnung bei den Gerichten zu wachen, noch in Geltung. Ferner gelten für die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit noch die Bestimmungen, welche der Staatsanwaltschaft das Recht zuerkennen, vor der Entscheidung Mittheilung der Akten behufs Stellung eines Antrags von ihrer Seite zu verlangen, und welche in bestimmt bezeichneten Sachen den Gerichten diese Mittheilung zur Vorschrift machen (Art. 83 franz. C.P.O.). Auch ist die Staatsanwaltschaft noch befugt, das Rechtsmittel der Kassation, — soweit dasselbe bestehen geblieben ist — von Amtswegen im Interesse des Gesetzes einzulegen (Art. 88 Ges. v. 27. Ventôse VIII).

§ 24. Die besonderen Gerichte. Als besondere Gerichte bestehen in E.-L. die schon erwähnten Gewerbegerichte und die Rheinschiffahrtsgerichte.

Die gesetzlichen Bestimmungen über die Gewerbegerichte haben eine neue Redaktion und theilweise Aenderung durch das die ganze Materie umfassende Gesetz vom 23. März 1880 erfahren. Veranlaßt wurde dieses Gesetz durch das Verlangen, das Verfahren vor den Gewerbegerichten mit demjenigen der Reichsjustizgesetze in Einklang zu bringen; das Verfahren ist daher auch im Wesentlichen neu geordnet, während bezüglich der Organisation nur die früher in zahlreichen Gesetzen und Verordnungen zerstreuten Vorschriften wiederholt sind. Zur Einsetzung von Gewerbegerichten bedarf es einer kaiserl. Verord-

nung, welche nach vorheriger Einholung des Gutachtens der Handelskammer und der Gemeinderäthe erlassen wird; sie soll nur für Orte mit bedeutendem Fabrik- oder Gewerbebetriebe erfolgen; der Gerichtsbezirk umfaßt regelmäßig eine, kann indessen auch mehrere Gemeinden umfassen. Der Gerichtsbarkeit der Gewerbegerichte unterstehen, sofern die sie einsetzende Verordnung keine Beschränkung enthält, alle Zweige des Fabrik- und Gewerbebetriebs (jedoch nur die stoffveredelnden Gewerbe). Die Gewerbegerichte bestehen aus einem Vorsitzenden und einem Stellvertreter desselben, welche vom Kaiser ernannt werden, und mindestens acht Beisitzern; letztere werden je zur Hälfte von den Arbeitgebern und den Arbeitnehmern aus ihrer Mitte gewählt; das Amt sämmtlicher Mitglieder ist ein Ehrenamt. Die Gewerbegerichte sind ohne Rücksicht auf den Werth des Streitgegenstandes zuständig für: 1) Streitigkeiten zwischen Arbeitgebern einerseits und ihren Arbeitnehmern anderseits, welche auf den Antritt, die Fortsetzung oder Auflösung des Arbeits- oder Lehrverhältnisses, sowie auf die Aushändigung oder den Inhalt des Arbeitsbuches oder Zeugnisses sich beziehen; 2) Streitigkeiten zwischen Arbeitgebern einerseits und ihren Arbeitnehmern anderseits über Leistungen oder Entschädigungsansprüche aus dem Arbeits- oder Lehrverhältnisse; 3) Streitigkeiten der bei demselben Arbeitgeber beschäftigten Arbeitnehmer unter einander, welche in dem betreffenden Gewerbebetriebe ihren Grund haben. Die Berufung und Beschwerde gegen die Urtheile und Entscheidungen der Gewerbegerichte geht an die Civilkammer des Landgerichts, in dessen Bezirke sie ihren Sitz haben; die Berufung ist nur zulässig, wenn der Werth des Streitgegenstandes den Betrag von 200 Mark übersteigt; gegen die der Berufung nicht unterliegenden Endurtheile und gegen die in der Berufungsinstanz erlassenen Endurtheile der Landgerichte kann wegen Verletzung eines Gesetzes das Rechtsmittel der Revision, über welches das Oberlandesgericht entscheidet, eingelegt werden. Die Kosten der Einrichtung und der Unterhaltung der Gewerbegerichte gehören zu den Pflichtausgaben der Gemeinden, in welchen sich ihr Amtssitz befindet.

Rheinschiffahrtsgerichte sind in erster Instanz die Amtsgerichte der an den Rhein grenzenden Kantone, in zweiter Instanz, sofern die Berufung nicht vor die Zentralkommission in Mannheim gebracht wird, das Landgericht Straßburg (Art. 2 und 4 Ges. v. 21. April 1832). Die Zuständigkeit ist durch Art. 34 der revidirten Rheinschiffahrtsakte vom 17. Okt. 1868 geregelt.

§ 25. Die Trennung der Gerichts- und Verwaltungsbehörden. Die Unabhängigkeit der Verwaltung von den Gerichten, die Trennung beider staatlicher Gewalten bildet eines der Hauptprinzipien des franz. öffentlichen Rechts. Durch Art. 13 Titel 2 Ges. v. 24. August 1790 wurde ausgesprochen, daß das Richteramt für immer von den Aemtern der Verwaltung geschieden sei, und daß die Richter in keiner Weise die Handlungen der Verwaltungsbehörden stören dürfen. Das Dekret v. 16. Fruktidor III verfügt: „den Gerichten wird hiermit wiederholt bei Strafe verboten, über Verwaltungshandlungen irgend welcher Art zu erkennen". Anderseits wurde es auch den Verwaltungsbehörden untersagt, über Angelegenheiten Entscheidung zu treffen, welche vor die Gerichte gehören.

Die Grenzlinie zwischen der Gerichtsbarkeit der ordentlichen Gerichte und der Amtsgewalt der Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichte ist hiernach nicht durch einen inneren sachlichen Unterschied, sondern durch das Prinzip der Theilung der Gewalten bestimmt. Allerdings tritt auch so regelmäßig der Erfolg ein, daß Streitigkeiten über Rechte und Pflichten des öffentlichen Rechts von den Verwaltungsbehörden, privatrechtliche Streitigkeiten von den Gerichten zu entscheiden sind; aber es ist dies nicht nothwendig der Fall [1]). Aus dem Prinzipe wird gefolgert, daß die Gerichte auch dann nicht

1) Streitigkeiten über die Zahlung indirekter Steuern gehören vor die Gerichte, weil die Höhe der Steuern in unmittelbarer Anwendung des Gesetzes, ohne förmliche Veranlagung durch

über einen Akt der Verwaltung erkennen dürfen, wenn auf denselben nur zur Begründung einer Einrede Bezug genommen wird, und daß die Gerichte nicht befugt sind, die Akte der Verwaltung auszulegen, sondern das Verfahren aussetzen müssen, bis die Auslegung durch die zuständige Verwaltungsbehörde gegeben ist. Anderseits haben auch die Verwaltungsbehörden ein vor ihnen schwebendes Verfahren auszusetzen, wenn sich Fragen erheben, deren Entscheidung den Gerichten vorbehalten ist, z. B. wenn das Eigenthum oder dingliche Rechte an Grundstücken, wenn der Civilstand oder die Nationalität einer Partei bestritten werden (vgl. Art. 52 Ges. v. 22. Juni 1833 und Art. 43 Ges. v. 5. Mai 1855, Entsch. St.R. v. 10. April 1850). Nach der herrschenden Ansicht ist ferner den Gerichten nicht bloß die unmittelbare, sondern auch jede mittelbare Behinderung der Verwaltungsthätigkeit verboten (über eine Konsequenz dieses Satzes vgl. § 26), und jede der beiden Behörden ist endlich verpflichtet, die von der anderen in rechtskräftiger Form erlassenen Beschlüsse und Anordnungen zu beachten und anzuwenden, auch wenn dieselben eine Machtüberschreitung enthalten oder unzuständiger Weise erlassen sind.

Schon unter der Herrschaft des franz. Rechts gab es einige Ausnahmen von obigen Grundsätzen. Es ist zunächst unbestritten, daß die Gesetzmäßigkeit der Verordnungen (actes réglementaires) der Prüfung durch die Gerichte unterliegt; jedoch dürfen die Gerichte die Verordnungen nicht vernichten, sondern ihnen nur die Anwendung versagen. Ferner hat der franz. Gesetzgeber den Gerichten die Entscheidung über gewisse Verwaltungshandlungen aus dem Grunde zugewiesen, weil durch einen bei Vornahme derselben verübten Mißbrauch der Gewalt die bürgerliche Freiheit in hervorragendem Maße geschädigt würde; hieher sind zu rechnen die Vorschriften der Art. 1 ff. Ges. v. 3. Mai 1841, betr. die Prüfung des der Zwangsenteignung vorausgehenden Verwaltungsverfahrens; ferner die Bestimmung des Art. 22 D. v. 22. Febr. 1852, welche bei Beschwerden gegen die Aufstellung der Wahllisten den Friedensrichter mit der Berufung befaßt, sowie der durch die jährlichen Finanzgesetze sanktionirte Satz, daß wegen ungesetzlich erhobener Steuern gerichtliche Klage auf Rückerstattung angestellt werden kann. Unter deutscher Herrschaft wurde aber das Prinzip auch nach andrer Richtung durchbrochen, und zwar hauptsächlich durch Einführung von Gesetzen, welche auf dem Boden eines anderen Staatsrechts entstanden sind; es ist dadurch bewirkt, daß in Fällen, in welchen früher der Rechtsweg ausgeschlossen war, er jetzt eröffnet ist (vgl. §§ 144 und 149 R.V.G. v. 31. März 1873), daß er in anderen, in welchen er ehedem eröffnet war, jetzt ausgeschlossen ist (vgl. § 121 ff. des Berggeſ. v. 16. Dez. 1873). Insbesondere ist durch Einführung der Reichsjustizgesetze die franz.rechtliche Anschauung nach zwei Richtungen alterirt worden. Durch § 4 E.G. z. C.P.O. ist bestimmt, daß für bürgerliche Rechtsstreitigkeiten, für welche nach dem Gegenstande oder der Art des Anspruchs der Rechtsweg zulässig ist, aus dem Grunde, weil als Partei der Fiskus, eine Gemeinde oder eine andere öffentliche Korporation betheiligt ist, der Rechtsweg durch die Landesgesetzgebung nicht ausgeschlossen werden darf. Zur Ausführung dieser Bestimmung sind durch § 8 A.G. z. G.V.G. mehrere Angelegenheiten, für welche bis dahin die Verwaltungsgerichte zuständig waren, den ordentlichen Gerichten überwiesen worden; in den Motiven ist ausdrücklich bemerkt, daß damit die Frage, ob nicht dem § 4 noch eine weitere Wirksamkeit zukomme, nicht entschieden sei; inwieweit eine solche Platz greift, ist streitig (vgl. § 26); jedoch ist auf Grund des A.G. jedenfalls anzunehmen, daß die Ausführung von travaux publics jetzt ausschließlich unter den Gesichtspunkt eines privatrechtlichen Geschäfts fällt, daher alle darauf bezüglichen Ver-

die Verwaltung, festgesetzt wird. Streitigkeiten zwischen dem Staat und den Unternehmern öffentl. Arbeiten über die Auslegung ihrer Verträge waren den Verwaltungsgerichten zugewiesen, weil angenommen wurde, daß der Staat in den betreffenden Fällen nicht blos als Fiskus, sondern zugleich als die öffentliche Gewalt, welcher die Fürsorge für das Gesammtinteresse obliegt, handle.

trags- und Schadensklagen vor die Gerichte gehören (conform ein Urtheil des Landgerichts Colmar v. 4. Februar 1882, Jur. Zeitschr. VII S. 185.). Eine zweite Aenderung folgt aus dem § 261 St.P.O. Nach Abs. 1 dieses § entscheidet, wenn die Strafbarkeit einer Handlung von der Beurtheilung eines bürgerlichen Rechtsverhältnisses abhängt, das Strafgericht auch über dieses nach den für das Verfahren und den Beweis in Strafsachen geltenden Vorschriften. Als Grund dieser Bestimmung ist in den Motiven angegeben, daß der Strafrichter, welcher über die Strafbarkeit einer Handlung befinden soll, auch alle einzelnen Voraussetzungen dieser Strafbarkeit zu erörtern und festzustellen habe; es sind daher die Strafgerichte jetzt auch zur Feststellung der Bedeutung eines Verwaltungsakts zuständig, sofern davon die Strafbarkeit einer Handlung abhängt (vgl. Löwe, Kommentar zur St.P.O. § 261 Note 9 [1]).

§ 9 Abs. 2 Ges. v. 30. Dez. 1871 hat wegen der früher dem Staatsrathe zustehenden Entscheidung von Kompetenzkonflikten zwischen den richterlichen und den Verwaltungsbehörden besondere Anordnung vorbehalten; dieser Vorbehalt ist jedoch bis jetzt nicht ausgeführt worden, daher gemäß § 17 G.V.G. die Gerichte über die Zulässigkeit des Rechtswegs entscheiden.

III. Kapitel.

Die Verwaltung.

I. Das Recht der Finanzverwaltung.

§ 26. Der Landesfiskus. E.-L. ist ein Rechtssubjekt, welches erwerben und veräußern kann, Vermögen und Schulden besitzt, Einnahmen und Ausgaben hat; die Kosten der Landesverwaltung werden aus den Einnahmequellen des Landes bestritten, und die Einnahmen des Landes fließen in die Landeskasse; das Reich bezieht von E.-L. keine anderen Beiträge als von den übrigen Gliedstaaten. Bei Bestimmung der Normen, welche die Rechtsverhältnisse des Landesfiskus regeln, bildet das franz. Recht den Ausgangspunkt; Reichs- und Landesgesetzgebung haben aber vielfach modifizirend eingegriffen.

Die Auffassung des franz. Rechts über die Stellung des Fiskus unterscheidet sich dadurch von der herrschenden Auffassung in den deutschen Staaten, daß Finanzhoheit und Privatrechte des Staats nicht in scharfer Weise getrennt sind, daß auch rein vermögensrechtliche Geschäfte, bezüglich deren wir den Staat gleich einer Privatperson zu behandeln pflegen, von Grundsätzen des öffentlichen Rechts beherrscht werden. Hieraus erklären sich die besonderen Regeln über Schulden und Forderungen des Staats. Was die Schulden betrifft, so hat der franz. Staatsrath unterstützt durch die Autorität der hervorragendsten Schriftsteller [2]) den Satz sanktionirt, daß nicht blos die Prüfung und Anweisung (la liquidation et l'ordonnancement), sondern im Streitfalle auch die Feststellung (la déclaration) derselben in der Regel Sache der Verwaltungsbehörden und nicht der Gerichte sei; es griff daher nicht blos für Streitigkeiten aus vermögensrechtlichen Ansprüchen der Beamten und aus Lieferungsverträgen, welche jetzt ausdrücklich vor die Gerichte verwiesen sind, sondern auch für Entschädigungsforderungen gegen den Staat aus Anordnungen der Behörden die ausschließliche Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte Platz. Zur Begründung dieser Ansicht wird geltend gemacht, daß die Operationen der Verwaltung mittelbar behindert würden, wenn die Gerichte in der Lage wären, beliebige Entschädigungen gegen den Staat zuzusprechen; aus dem Prinzip der Trennung der Gewalten folge also, daß nur die Verwaltungsgerichte zur Entscheidung befugt seien. Dufour insbesondere bemerkt:

1) Die C.P.O. hat eine gleiche Bestimmung nicht. Die Vorschrift des § 139 C.P.O. läßt die Frage, wann das Gericht aussetzen muß, unberührt.

2) Dufour V. S. 140, Batbie VII. S. 384, Ducrocq S. 472.

„L'administration, dans l'accomplissement de la mission qui lui est confiée, ne doit jamais être assimilée à un individu, à un citoyen: elle n'a pour mobile que l'intérêt général et pour but que le bien public et ne peut, dès lors, être amenée et traitée devant un juge comme partie". Fraglich ist, ob und inwieweit die Regel noch in Geltung oder durch den oben angeführten § 4 E.G. zur C.P.O. beseitigt ist [1]). Nach dem Wortlaut bezieht sich § 4 nur auf Fälle, in welchen aus dem rein subjektiven Grunde, daß der Fiskus betheiligt ist, die Zuständigkeit der Gerichte ausgeschlossen war; er berührt an sich nicht das Prinzip der Trennung der Gewalten noch die Konsequenzen desselben. Anderseits kommt aber in Betracht, daß nach den gesetzgeberischen Verhandlungen zu § 4 beabsichtigt war, für Rechtsstreitigkeiten, welche bei ausschließlicher Betheiligung von Privaten vor die Gerichte gehören würden, die gleiche Zuständigkeit für den Fall der Betheiligung des Fiskus zu begründen, m. a. W. daß bewirkt werden sollte, daß nur der Gegenstand oder die Art des Anspruchs, nicht die Qualität des Subjekts, vermöge welcher die den Anspruch angeblich erzeugende Handlung bethätigt wurde, für die Zuständigkeit maßgebend sei. Hieraus würde aber folgen, daß die gerichtliche Zuständigkeit auch nicht mehr deßwegen, weil die spezielle Handlung (die Anordnung einer Behörde) überhaupt nicht von einem Privaten ausgehen konnte und die Gerichte über diese Handlung für sich allein nicht erkennen dürfen, ausgeschlossen werden darf; wesentlich wäre nur, ob der Anspruch, wenn von einem Privatmanne aus gleichem Rechtsgrunde gefordert, vor die Gerichte gehören würde, und dies ist bezüglich der auf Art. 1382 ff. c. c. gegründeten Schadenersatz-Ansprüche der Fall (vgl. Jurist. Zeitschr. VI. S. 26.) Die e.-l. Gerichtspraxis neigt jedoch bis jetzt zu einer engeren Auslegung. Nach Art. 9 Ges. v. 29. Januar 1831 unterliegen ferner Schulden des Staats, welche vor dem Abschluß der Kredite des Rechnungsjahres, zu dem sie gehören, nicht getilgt sind, einer besondern *Verjährungsfrist*; sie sind endgültig erloschen, wenn sie Mangels ausreichender Beläge nicht binnen 5 Jahren von Anfang des Rechnungsjahres an gerechnet festgestellt, angewiesen und bezahlt sind. Für *Forderungen* des Staats besteht die Ausnahmevorschrift, daß nicht blos für Steuern und Gebühren, sondern auch für Domänengefälle (Kaufpreise, Pachtzinse) die einseitige Feststellung derselben durch die Verwaltungsbehörde genügt, um eine Zwangsvollstreckung einzuleiten; das Gericht hat dem von der Verwaltung ausgestellten Zwangsbefehl (contrainte) nur die Vollstreckungsklausel beizufügen; diese Vorschrift wurde durch § 17 A.G. z. C.P.O. aufrecht erhalten.

Ungeachtet der Identität von Fiskus und Staatskasse ist der Staat nicht von Zahlung der Steuern befreit. Die Grundsätze der franz. Steuergesetzgebung wurden zu einer Zeit gelegt, als man eben alle Immunitäten und Privilegien des ancien régime aufgehoben hatte; um selbst den Schein eines Vorrechts zu vermeiden (Dufour IV S. 118), wurde das Staatseigenthum, welches einen Ertrag abwirft, mit Ausschluß der Staatsforsten in Bezug auf die Besteuerung denselben Grundsätzen wie Privatbesitz gleicher Natur unterworfen. Außerdem ist alles ertragsfähige Staatseigenthum zu den Kosten der Vizinalwege und Sekundärbahnen beitragspflichtig und seit dem 1. Januar 1870 ist von den Staatswaldungen der volle Betrag der für Rechnung der Bezirke und Gemeinden erhobenen Steuerzuschläge zu entrichten.

Zur Vertretung des Fiskus beim Abschluß von Verträgen, zur Prüfung

1) Durch Entsch. des Reichsgerichts vom 10. Juni 1881 (Entsch. Bd. V. S. 84) wurde ausgesprochen, daß für Entschädigungsklagen, welche gegen den Staat wegen der von seinen Beamten in Ausübung ihres Amtes vorgenommenen Handlungen erhoben werden, die Gerichte zuständig seien, sofern die vorgesetzte Behörde nicht von ihrem Rechte Gebrauch mache, eine Vorentscheidung über die Frage, ob eine Ueberschreitung der Machtbefugnisse vorliege, herbeizuführen. Hierbei ist übersehen, daß nach franz. Recht der Staat auch dann, wenn die Ermächtigung zur gerichtlichen Verfolgung des Beamten gegeben war, selbst nicht vor Gericht gezogen werden konnte.

und Anweisung der Zahlungen ist, — insoweit nicht anderen Behörden die Entscheidung über einzelne Angelegenheiten und damit auch die Vertretung des Fiskus eingeräumt ist (vgl. Dez. D. v. 13. April 1861, Tab. C 2, 3, 5, 6, 9, 11, Tab. D 13, 15), — das Ministerium berufen, welches seine Befugnisse delegiren kann (Art. 11 u. 12 V. v. 4. Dez. 1836, § 19 Ges. v. 30. Dez. 1871). Ueber die Zuständigkeit zur Verwaltung des Staatsguts und seiner Nutzungen bestehen besondere Vorschriften (Verf. O.P. v. 27. Mai 1876 und Ges. v. 24. März 1879). Für Prozesse gilt als Regel, daß der Fiskus durch die Bezirkspräsidenten vertreten wird (vgl. Dufour I Nr. 290). Ausgenommen hievon sind: 1) Prozesse in Angelegenheiten der dem Generaldirektor der Zölle und indirekten Steuern unterstellten Verwaltung, dieselben werden von dem Generaldirektor geführt; 2) Klagen von Landesbeamten, durch welche vermögensrechtliche Ansprüche aus dem Dienstverhältnisse geltend gemacht werden; dieselben sind gegen die Behörde, welche die Anstellung verfügt hat, und wenn die Anstellung durch den Kaiser oder Statthalter verfügt ist, gegen das Ministerium zu richten. Die prozessualen Vorrechte, welche das franz. Recht dem Fiskus einräumte, sind durch die Reichsjustizgesetze aufgehoben; in Kraft ist aber noch die Bestimmung, welche vorschreibt, daß vor Einleitung der Klage eine Denkschrift bei der Verwaltungsbehörde einzureichen sei, welche von der Behörde in Monatsfrist zu bescheiden ist.

§ 27. Das Aktiv-Vermögen des Landes. Den Hauptbestandtheil des Finanzvermögens von E.-L. bilden die Staatsforsten, die Tabakmanufaktur und der Betriebsfonds. Der Staat besitzt etwa 134 000 Hektaren Forsten allein und 17 000 Hektaren zu ungetheiltem Eigenthum mit den Gemeinden, welche in den letzten 3 Jahren eine durchschnittliche Jahreseinnahme von 5 300 000 Mark für Holz und Forstnebennutzungen abgeworfen haben. In der Tabakmanufaktur wird auf Rechnung des Landes die Verarbeitung und der Verkauf von Tabak betrieben; ein Ges. v. 11. November 1872, welches die Ermächtigung zur Veräußerung der Fabrik gab, ist nicht zur Ausführung gelangt; in dem Landeshaushaltsetat 1883/84 ist als Ueberschuß der Einnahmen der Betrag von 615 200 Mark angesetzt. Der Betriebsfonds ist ein aus den Ueberschüssen früherer Jahre angesammelter eiserner Bestand der Landeskasse in Höhe von 3 Millionen Mark; derselbe dient allen auf Rechnung des Landes geführten Verwaltungen; zu seiner Verstärkung werden jährlich Schatzanweisungen ausgegeben. — Bezüglich des Bestands des Verwaltungsvermögens ist hervorzuheben, daß durch ein D. v. 9. April 1811 das Eigenthum der dem Dienste der Verwaltung, der Gerichte und des öffentlichen Unterrichts gewidmeten Gebäude den Bezirken und Gemeinden übertragen wurde, auf welche auch die Verpflichtung zur Ausstattung derselben mit dem erforderlichen Mobiliar überging. Neuerdings (Ges. v. 19. Mai 1879 und v. 7. April 1879) wurden die Rechte der Bezirke an dem beweglichen und unbeweglichen Vermögen, welches dem Gebrauch der Lehrerbildungsanstalten gewidmet oder zur Unterhaltung dieser Anstalten bestimmt war, sowie an den zur Strafvollstreckung und zur Aufnahme von Untersuchungsgefangenen dienenden Gebäuden dem Staate zurückcedirt, auch werden seit dem Etatsgesetze von 1879/80 die Ausgaben für das Mobiliar der Kollegialgerichte aus der Landeskasse bestritten.

Die Rechtsregeln, welchen das unbewegliche Staatsgut unterworfen ist, und die Befugnisse, welche den Organen der Verwaltung zustehen, sind verschieden, je nachdem das Gut einen Bestandtheil des domaine public oder des domaine privé de l'État bildet. Zum öffentlichen Staatsgut gehören diejenigen Theile des Landesgebiets, welche vom Staate verwaltet, aber dem gemeinsamen Gebrauche der Menschen überlassen sind, wie die Staatsstraßen, die schiff- oder flößbaren Gewässer, die Schiffahrtskanäle, die Häfen und die vom Staate erbauten Eisenbahnen; ferner gehören dazu kraft besonderer Bestimmung die Thore, Mauern, Gräben und Wälle der Festungen (Art. 540 c. c.). Die juristische Besonderheit dieser Güter beruht darin, daß sie keines Privateigenthums fähig

sind, daher keinerlei dingliche Rechte an denselben erworben werden können; auch der Staat übt nach der herrschenden Auffassung nicht Eigenthums- sondern Hoheitsrechte an denselben aus; jedoch bezieht die Staatskasse die Nutzungen, welche das öffentliche Staatsgut abwirft, und die bezüglichen Grundstücke fallen in das Eigenthum des Staats, sobald sie, sei es in Folge eines Aktes der Staatsgewalt z. B. Deklassirung der Straße, sei es in Folge veränderter Sachlage z. B. Wechsel des Strombettes aufhören, dem gemeinsamen Gebrauche Aller zu dienen. Auf Grund des Art. 2 N. 5 u. 6 Ges. v. Januar 1790 umfaßt der Geschäftskreis der Bezirkspräsidenten die Sorge für die Erhaltung des öffentlichen Eigenthums, und kraft dieser Bestimmung sind dieselben befugt, die Grenzen des domaine public festzusetzen. Die frühere Rechtsprechung hat die Feststellung einer Zwangsenteignung gleichgeachtet d. h. dem Beschlusse des Präfekten die Bedeutung beigelegt, daß er Domanialität begründe, so daß dem verletzten Privateigenthümer nur ein Entschädigungsanspruch verblieb. In neuerer Zeit wurde dieser Standpunkt verlassen und anerkannt, daß die Präfekten nur berechtigt sind, die gesetzlichen Grenzen zu bezeichnen und wiederherzustellen, andernfalls ihre Beschlüsse wegen Machtüberschreitung der Vernichtung unterliegen. — Das *private Staatsgut*, zu welchem auch die einem öffentlichen Dienste gewidmeten Gebäude gehören, kann wie jedes andere Privateigenthum veräußert, und es können durch Verjährung Rechte an demselben erworben werden. Durch zwei Gesetze vom 15. und 16. Flor. X wurde die Veräußerung sämmtlicher nicht einem öffentlichen Dienste gewidmeter Gebäude und Feldgrundstücke vorgeschrieben, und hieraus wird noch jetzt die Ermächtigung der Minister, die Veräußerung dieser Staatsgüter auf dem Wege der öffentlichen Versteigerung zu betreiben, abgeleitet. Nicht zulässig ist dagegen, von einzelnen besonders ausgenommenen Kategorien abgesehen (vgl. Art. 41 Ges. v. 16. Sept. 1807, Art. 13 Ges. v. 3. Mai 1841 u. A.) der freihändige Verkauf von Staatsgrundstücken; derselbe muß, wenn er trotzdem zur Anwendung gelangt, der Genehmigung der gesetzgebenden Faktoren unterbreitet werden. Ferner bedarf es seit dem Ges. v. 1. Juni 1864 zur Veräußerung von Gütern, deren Werth 1 Million Frank übersteigt, stets eines Gesetzes, und desgl. ist ein Gesetz erforderlich zu jedem Tausch (Art. 18 Ges. v. 1. Dez. 1790, vgl. aber Art. 4 Ges. v. 20. Mai 1836) und zur Veräußerung von Forsten (Art. 145 Ges. v. 25. März 1817). Der Ankauf von Staatsgütern innerhalb der Grenzen der eröffneten Kredite erfolgt, sofern der Preis 25 000 Frank nicht übersteigt, durch die Bezirkspräsidenten, in anderen Fällen durch das Ministerium (Tab. D 15a z. Dez. D. v. 13. April 1861). Kein Staatsgebäude darf einem öffentlichen Dienste gewidmet werden, sofern nicht eine kais. Verordnung, welche im Gesetzblatt zu verkündigen ist, dies gestattet (V. v. 13. Messid. X u. v. 14. Juni 1833).

§ 28. *Die Landesschulden.* Aus dem in § 20 entwickelten Grundsatze über das Verhältniß zwischen Gesetz und Verordnung folgt, daß für alle Akte der Finanzverwaltung, welche nach franz. Recht in der Form des Gesetzes zu vollziehen waren, diese Form auch jetzt noch zu beobachten ist. Es ist daher für Anleihen sowie alle Belastungen des Landes, durch welche die im Etat eröffneten Kredite überschritten werden, die Zustimmung sämmtlicher gesetzgebenden Faktoren erforderlich.

Bei der Trennung des Landes von Frankreich wurde dasselbe schuldenfrei übernommen. Zu einer ersten Schuldenbelastung gab die Aufhebung der Verkäuflichkeit der Aemter Anlaß (Ges. v. 10. Juni 1872); zur Tilgung der sich etwa auf 21 Millionen Mark belaufenden Entschädigungsbeträge wurden vierprozentige auf den Inhaber lautende Obligationen ausgegeben, welche jährlich mit mindestens 1 % mittels Verlosung amortisirt werden müssen. Durch die Etatsgesetze der letzten drei Jahre wurde ferner die Regierung ermächtigt, die Mittel zur Bestreitung außerordentlicher Ausgaben, namentlich der votirten Eisenbahnsubventionen, durch Emission dreiprozentiger Renten im Gesammtbetrage von

4 Millionen Mark aufzubringen. Die Renten werden entweder auf den Namen des Erwerbers eingeschrieben, oder durch Ausgabe von Rentenbriefen auf Namen oder auf Inhaber bestellt. Die Tilgung der Rente findet im Wege freihändigen Rückkaufs mit der Maßgabe statt, daß jährlich wenigstens 1 % des Nominalbetrags der Rentenschuld getilgt oder dieser Betrag einem besonderen Tilgungsfonds zugewiesen wird; der Landesregierung ist das Recht vorbehalten, die Rentenschuld nach halbjähriger Kündigung gegen Zahlung des 33⅓fachen Betrages der Renten abzulösen (§§ 5—13 Ges. v. 24. März 1881). E.-L. besitzt endlich seit mehreren Jahren eine schwebende Schuld, welche nach dem Etat von 1883/84 noch 916 790 Mark beträgt. Zur Deckung derselben sowie zur Verstärkung des Betriebsfonds ermächtigen die jährlichen Etatsgesetze die Regierung zur Ausgabe von Schatzanweisungen im Höchstbetrage von 7—8 Millionen Mark mit fest bestimmten, den Zeitraum eines Jahres nicht überschreitenden Fälligkeitsterminen.

§ 29. Die Feststellung und Kontrole des Landeshaushalts-Etats. Zu den Obliegenheiten des Ober-Präsidenten gehörte nach § 5 Abs. 5 Verw.-Ges. v. 30. Dez. 1871: „für die Aufstellung des jährlich im Wege der Gesetzgebung festzustellenden Etats für die Einnahmen und Ausgaben des Landes zu sorgen und denselben vor Beginn des Etatsjahres dem Reichskanzler vorzulegen". Hiermit war gesetzlich anerkannt, 1) daß der Landeshaushalts-Etat je für ein Jahr aufzustellen ist, 2) daß derselbe der Zustimmung aller gesetzgebenden Faktoren unterliegt. Durch § 3 Ges. v. 2. Mai 1877 wurde ferner bestimmt, daß die Rechnungen über den Landeshaushalt dem Bundesrath und Landesausschuß und ev. an Stelle des Landesausschusses dem Reichstage zur Entlastung vorgelegt werden. Dagegen fehlt es in E.-L. wie im Reiche (vgl. Laband III 2 S. 380) an einer definitiven Festsetzung der Rechtsgrundsätze für die Rechnungskontrole und an der definitiven Bestimmung der hiezu berufenen Behörde. Seit dem Jahre 1872 wird jedes Jahr durch besonderes Gesetz die preußische Oberrechnungskammer unter der Benennung Rechnungshof des deutschen Reichs nach Maßgabe der Vorschriften, welche im Ges. v. 4. Juli 1868, betr. die Kontrole des Bundeshaushalts für die Jahre 1867—1869, bezw. im Ges. v. 11. Februar 1875, betr. die Kontrole des Reichshaushalts und des Landeshaushalts von E.-L. für das Jahr 1874, enthalten sind, zur Kontrole des Landeshaushalts von E.-L. berufen. Es sind daher bis jetzt sowohl bezügl. des Umfangs und der Art der Kontrole des Rechnungshofs als bezügl. der Rechte und Pflichten desselben gegenüber den Landesbehörden stets die Vorschriften in Anwendung gekommen, welche für die Wirksamkeit der Oberrechnungskammer als preußischer Rechnungs-Revisionsbehörde gelten; auch wurde das Gesetz v. 27. Februar 1872, betr. die Einrichtung und Befugnisse der Oberrechnungskammer, in E.-L. besonders verkündigt (G.Bl. 1875 S. 50). Bezüglich des Kassen- und Rechnungswesens wurden schon durch Verfügung des Civilkommissars v. 14. Oktober 1870 die für die preußischen Regierungs-Hauptkassen geltenden Grundsätze eingeführt; die damals errichteten und durch das Verw.-Ges. v. 30. Dez. 1871 bestätigten Bezirkshauptkassen wurden durch Ges. v. 14. März 1882 wieder aufgehoben, so daß jetzt sämmtliche Einnahmen des Landes direkt in die Landeshauptkasse fließen, welche die Zahlungen leistet und verrechnet.

Fraglich ist, welche Bedeutung der Regel des franz. Rechts, daß die Steuern jährlich zu bewilligen seien, noch beizumessen ist. In den Motiven des Landeshaushalts-Etatsgesetzes von 1872 findet sich darüber die Bemerkung: „Nach den Grundsätzen des franz. Staatsrechts hat die Bewilligung der Erhebung der Abgaben alljährlich durch den corps législatif zu geschehen. Diese Bestimmung ist unter den gegenwärtigen Verhältnissen nicht mehr anwendbar". Trotzdem haben sämmtliche bisher erlassenen Etatsgesetze bezügl. der vier direkten Steuern an dem Prinzip der jährlichen Bewilligung festgehalten; bezügl. der übrigen für Rechnung der Landeskasse erhobenen Steuern fand dagegen eine jährliche

Bewilligung nicht mehr statt, war aber auch nicht mehr erforderlich, weil § 2 Ges. v. 10. Juni 1872 ausdrücklich bestimmt hatte: „Die auf Grund des Ges. v. 27. Juli 1870, betr. die Feststellung des allgemeinen Budgets der Einnahmen und Ausgaben für das Jahr 1871, im Jahre 1871 in E.-L. für die Landeskasse zur Hebung gestellten indirekten und Verbrauchssteuern, Enregistrements-, Hypotheken- und Gerichtsschreiberei-Gebühren, Stempelabgaben einschl. der Erbschaftssteuer, sowie sonstigen Gefälle und Abgaben werden nach Maßgabe der bestehenden Gesetze bis zur anderweiten gesetzlichen Regelung forterhoben." Ferner findet sich in sämmtlichen unter deutscher Herrschaft erlassenen Etatsgesetzen eine Klausel, welche die Zuschläge, Abgaben und Gefälle bezeichnet, deren Erhebung für Rechnung der Bezirke, Gemeinden und Korporationen zulässig sein soll. In der That sprechen mehrfache Gründe dafür, daß der fragliche Grundsatz nicht schlechthin beseitigt ist. Es handelt sich nämlich nicht blos um ein Recht des corps législatif, sondern zugleich um das gesetzlich gewährleistete Recht der Staatsangehörigen, daß ihnen keine anderen Steuern abgefordert werden, als für das einzelne Jahr bewilligt sind; an den Rechten der Staatsangehörigen ist aber nichts geändert. Es ist ferner der Satz, daß die Steuern jährlich zu bewilligen sind, seit 1789 unverändert geltendes Recht in Frankreich; dieses Recht wurde bei Erlaß der Steuergesetze stets entweder ausdrücklich (vgl. Art. 1 der beiden Ges. v. 3. u. 4. Frim. VII) oder stillschweigend anerkannt; die Steuergesetze enthalten daher zwar die Grundsätze über Veranlagung und Beitreibung, geben aber kein Recht zur Erhebung der Steuern. Hieraus folgt, daß bezüglich derjenigen Steuern, welche in dem cit. § 2 Ges. v. 10. Juni 1872 nicht aufgeführt sind, es der Regierung, im Falle der Etat nicht zu Stande kommt und die Steuern nicht bewilligt werden, an einem Rechtstitel zur Weitererhebung fehlen würde.

§ 30. *Die Ausgaben und Einnahmen.* Der Landeshaushalts-Etat zerfällt nach seiner neuesten Einrichtung in einen *ordentlichen* und einen *außerordentlichen* Etat. In dem ordentlichen Etat sind alle fortdauernden und diejenigen einmaligen Ausgaben aufgestellt, zu deren Deckung der Kredit des Landes nicht in Anspruch genommen wird. Der außerordentliche Etat enthält solche einmalige Ausgaben, welche aus der Begebung von Renten gedeckt werden. Außer dem Matrikularbeitrag *zahlt* E.-L. an das Reich eine bestimmte Summe zu den Kosten des Rechnungshofs für das deutsche Reich behufs Deckung des besonderen Aufwands, welcher durch die von demselben geübte Kontrole des Landeshaushalts-Etats veranlaßt wird; ferner wird ein kleiner Betrag an das Reichsschatzamt, als Beitrag zu den Ausgaben des kaiserl. Civilkabinets, abgeführt. E.-L. *erhält* vom Reiche außer dem den einzelnen Bundesstaaten zu überweisenden Ertrage an Zöllen, Tabaksteuer und Reichsstempelabgaben: 1) einen jährlichen Beitrag für die Universität Straßburg in Höhe von 400 000 Mark, 2) als Vergütung für Erhebung und Verwaltung der Zölle und Reichssteuern einen Betrag von 1 900 460 Mark.

Zu den ordentlichen Einnahmen des Landes gehören außer den Erträgnissen des Finanzvermögens namentlich folgende Steuern und Gebühren:

a. *Direkte Steuern.* Unter den direkten Steuern werden verstanden die Grundsteuer, die Thür- und Fenstersteuer, die Personal- und Mobiliarsteuer und die Patent- oder Gewerbesteuer. Dieselben werden in Repartitions- und Quotitätssteuern unterschieden. Bei den *Repartitions*steuern wird der Gesammtbetrag der zu erhebenden Steuer im Voraus durch das Etatsgesetz festgesetzt und alsdann stufenweise unter die Bezirke, Kreise, Gemeinden und Steuerpflichtigen vertheilt. Die Vertheilung unter die Bezirke erfolgt durch das Etatsgesetz, unter die Kreise durch die Bezirkstage, unter die Gemeinden durch die Kreistage und unter die einzelnen Steuerpflichtigen durch eine jährlich zu diesem Zwecke aus den Einwohnern der Gemeinde gebildete Kommission. Die Bezirkstage ent-

scheiden auch als Rekursinstanz über Anträge der Gemeinden auf Herabsetzung der ihnen durch die Kreistage auferlegten Beträge. Da die Gemeinden für die ihnen zugewiesenen Kontingente aufzukommen haben, so müssen diejenigen Beträge, von welchen einzelne Einwohner entlastet werden, auf die übrigen Bewohner wieder umgelegt werden. Bei der Quotitätssteuer ergibt sich der Gesammtbetrag der Steuer aus der Summe der Quoten, zu welchen die Steuerpflichtigen nach einem bestimmten Verhältniß abgeschätzt werden; hier bestimmt das Gesetz das Maß, nach welchem der Einzelne zur Steuer heranzuziehen ist; der Gesammtertrag der Steuer kann daher nur evaluirt und die nicht beigetriebenen Beträge können nicht auf andere umgelegt werden. — Die Grundsteuer, die Thür- und Fensterſteuer und die Personal- und Mobiliarsteuer sind Repartitionsauflagen. Die Vertheilung der Grundsteuer auf die einzelnen Grundbesitzer ist nach gleichem Verhältniß dem mittleren Reinertrage gemäß, welcher nach dem Durchschnitt einer bestimmten Anzahl von Jahren berechnet wird, zu bewirken. Bezüglich der Thür- und Fenstersteuer hat Art. 24 Ges. v. 21. April 1832 einen Tarif mit bestimmten Sätzen aufgestellt, welche nach der Einwohnerzahl der Gemeinde, der Zahl der Oeffnungen und den Stockwerken, worin die Oeffnungen sich befinden, bemessen sind; diese Sätze unterliegen nur mehr einer verhältnißmäßigen Erhöhung oder Verminderung, je nachdem der Ertrag die aufzubringende Summe übersteigt oder nicht erreicht. Die Personal- und Mobiliarsteuer ist theils eine Kopf- theils eine Miethssteuer; sie ist von jedem Einwohner, welcher sich im Genusse seiner Rechte befindet und nicht für arm gilt, zu entrichten. Die Personaltaxe beläuft sich auf den Werth von drei Arbeitstagen; der Durchschnittswerth eines Arbeitstages ist jährlich durch die Bezirkstage in den Grenzen von 40 Pfg. bis 1,20 Mark festzusetzen. Die Mobiliarsteuer trifft jede Wohnung nach Verhältniß ihres Miethswerthes. — Die Gewerbesteuer ist eine Quotitätssteuer; sie setzt sich zusammen aus einer festen Abgabe, welche je nach dem Gewerbe und gewöhnlich auch nach der Bevölkerung der Gemeinde verschieden bestimmt ist, und aus einer verhältnißmäßigen Abgabe, deren Höhe sich nach dem Miethwerthe der Wohnung und der Geschäftsräume richtet.

Den direkten Steuern sind in Bezug auf Veranlagung und Erhebung die Bergwerksteuer und die Abgaben von den Gütern der todten Hand gleichgestellt. Die Abgabe, welche von dem Bergwerkseigenthümer erhoben wird, ist theils eine feste, theils eine verhältnißmäßige; die feste wird durch die Feldesgröße bestimmt (10 Centim. pro Hektar nebst Zuschlagszehntel); die verhältnißmäßige beträgt 2 % vom Reinertrage nebst Zuschlagszehntel. Die Abgaben von den Gütern der todten Hand sind den der Grundsteuer unterworfenen Liegenschaften auferlegt, welche den Bezirken, Gemeinden, Pflegehäusern, Seminarien, Kirchenfabriken, Kongregationen, Konsistorien, Wohlthätigkeitsanstalten, Armenräthen, Aktiengesellschaften und überhaupt irgend welchen gesetzlich genehmigten öffentlichen Anstalten gehören, und zwar als Ersatz der Gebühren für Uebertragungen unter Lebenden oder auf Todesfall; sie werden mit 62½ Centimes vom Frank des Grundsteuerprinzipale berechnet (Art. 1 Ges. v. 20. Februar 1849).

b. Indirekte Steuern. An indirekten Steuern werden auf Grund der Landesgesetzgebung erhoben: 1) Die Weinsteuer; dieselbe wird regelmäßig erhoben, so oft Wein versendet wird und beträgt für einen Hektoliter Traubenwein 1,50 Mark, für einen Hektoliter Obstwein 80 Pfge; 2) Die Biersteuer; dieselbe ist eine Fabrikationssteuer; zur Erhebung gelangen vom Hektoliter starken Bieres 1,92 Mark, vom Hektoliter Dünnbier 48 Pfge; 3) Die Lizenzgebühren, welche von den Kleinverkäufern von geistigen Getränken, von den Brauern, Brennern und Destillateuren, sowie den Großhändlern mit Getränken jährlich zu entrichten sind. Der zu Art. 171 Ges. v. 28. April 1816 erlassene Tarif gilt nur noch für die Brauer, Brenner, Destillateure und Großhändler; bezgl. der Kleinverkäufer hat ein Ges. v. 5. Mai 1880 die Gebühr wesentlich erhöht (vgl. indessen Ges.

q. 23. März 1882); 4) die Kasernirungskostenbeiträge; dieselben sind von den Gemeinden zu entrichten, welche von dem Militär Oktroi für Verbrauchsgegenstände erheben; sie dürfen nicht mehr als 5,60 Mark für den Mann und 2,40 Mark für das Pferd jährlich betragen; diese Beiträge fließen in die Reichskasse und bilden daher im Etat nur einen durchlaufenden Posten.

c) Gebühren. Unter den Gebühren sind die wichtigsten die Enregistrements-, Stempel- und Gerichtsgebühren. Unter Enregistrement versteht man den Eintrag von Eigenthumsübertragungen und Urkunden in hiezu bestimmte, von den Enregistrements-Einnehmern geführte Register. Die Gebühren hiefür sind entweder feste oder verhältnißmäßige, Handänderungs- (Mutations-) oder Urkundengebühren. Die festen werden auf Grund von Sätzen erhoben, welche sich nach der Natur des beurkundeten Rechtsgeschäfts richten; für die verhältnißmäßigen ist außerdem der Werth des Gegenstandes des Rechtsgeschäfts maßgebend. Mutationsgebühren sind diejenigen, welche im Falle einer Eigenthumsübertragung an unbeweglichem Gut unter Lebenden und für jeden durch Todesfall eintretenden Eigenthumsübergang (Sterbfallgebühren) geschuldet werden; Urkundengebühren sind die auf andere Rechtsgeschäfte gelegten Gebühren, welche nur geschuldet werden, sofern die Urkunde zur Registrirung vorgelegt wird [1]). Die Mutationsgebühren sind sämmtlich verhältnißmäßige Gebühren. Eine Verpflichtung zur Einregistrirung von Urkunden, welche keine Mutation enthalten, besteht nur bzgl. gewisser öffentlichen, namentlich der notariellen Urkunden und der Mieth- und Pachtverträge. Die Unterlassung der Einregistrirung zieht in den Fällen, in welchen eine Verpflichtung hiezu besteht, eine Strafe nach sich; die civilrechtliche Giltigkeit des Rechtsgeschäfts wird aber dadurch nicht beeinflußt. — Der Stempel ist entweder Dimensions- oder Werthstempel. Dem Dimensionsstempel unterliegen grundsätzlich alle öffentlichen oder Privaturkunden, welche eine rechtlich erhebliche Thatsache beurkunden; ferner die bei öffentlichen Verwaltungen und Anstalten eingereichten Denkschriften und Gesuche, sowie die von den Behörden geführten Register und Repertorien. Der Werthstempel ist zu entrichten (soweit nicht das Reichsgesetz, betr. die Wechselstempelsteuer Platz greift) von Handelspapieren, Gesellschaftsaktien, Schlußnoten der Makler, Versicherungspolizen u. a. m. (vgl. insbesondere Ges. v. 5. Juni 1850). Den Behörden ist verboten, auf Grund von Urkunden, welche nicht auf dem vorgeschriebenen Stempelpapier ausgefertigt sind, ihre Thätigkeit eintreten zu lassen (Art. 24 u. 25 Ges. v. 13. Brum. VII.) — Bezüglich der Gerichtskosten bestimmt § 1 Ges. v. 3. April 1880, daß die Vorschriften des Reichs-G.K.G. vom 18. Juni 1878 auf diejenigen zur streitigen Gerichtsbarkeit gehörigen Angelegenheiten, welche vor besonderen Gerichten oder in besonderem Verfahren zu behandeln sind, entsprechende Anwendung finden; die gleiche Vorschrift erging für das gerichtliche Verfahren in den zur streitigen Gerichtsbarkeit nicht gehörenden Angelegenheiten, in welchen es sich um Entscheidungen handelt. Für andere gerichtliche Verhandlungen und Beurkundungen, — welche weder unter das Gerichtskostengesetz noch unter §. 1 Ges. v. 3. April 1880 fallen, — z. B. Familienrathsbeschlüsse, Emanzipationserklärungen, Siegelung und Entsiegelung eines Nachlasses, Erbschaftsverzichte u. s. w., blieben die französisch-rechtlichen Bestimmungen über die Erhebung von Gerichtsschreibereigebühren (droits de greffe) und von Geschäftsgebühren der Gerichtsschreiber in Kraft. Bezüglich der Gerichtsschreibereigebühren, welche theils für die Abfassung und Ueberschreibung, theils für

1) Die Einnahmen aus den Urkundengebühren haben seit dem 1. Oktober 1879 dadurch eine wesentliche Einbuße erlitten, daß die frühere Bestimmung, nach welcher alle vor Gericht vorgelegten Urkunden registrirt sein mußten, für das Gebiet der ordentlichen streitigen Gerichtsbarkeit durch das G.K.G. beseitigt wurde. Trotzdem veranschlagt das Etatsgesetz von 1883/84 die Einnahmen der Enregistrementsverwaltung an Taxen und Strafen des Enregistrements noch auf den Betrag von 7 094 000 Mark.

die Ausfertigung der Urkunden zu entrichten sind, vgl. Ges. v. 21. Ventôse VII. u. D. v. 12. Juli 1808; bzgl. der Geschäftsgebühren vgl. namentlich D. v. 16. Februar 1807, D. v. 24. Mai 1854, D. v. 8. September 1862 und Ges. v. 12. Juli 1872. Die Einziehung der Gerichtskosten erfolgt durch die Enregistrementsverwaltung.

II. Das Recht der Polizeiverwaltung.

A. Allgemeine Grundsätze.

§ 31. Begriff und Arten der Polizei. Polizeigewalt ist diejenige Seite der Staatsgewalt, welcher der Schutz der Gesammtheit wie der Einzelnen gegen die im Innern des Staats drohenden Gefahren obliegt; zu den Aufgaben der Polizei gehört daher insbesondere die Erhaltung der öffentlichen Ordnung, Gesundheit und Sitte sowie der Schutz der Freiheit und des Eigenthums der Staatsangehörigen [1]). Im weiteren Sinne fällt unter den Begriff der Polizei auch die gesammte Strafthätigkeit des Staats [2]). Die Trennung der Justiz von der Verwaltung und die Ueberweisung der Strafgewalt an die Gerichte hat aber dazu geführt, diese Thätigkeit von dem Begriff der Polizei auszuscheiden; die Unterdrückung von Rechtsverletzungen ist jetzt ausschließlich Aufgabe der Gerichte, welchen die Polizeibehörden nur unterstützend zur Seite treten.

Aus dieser Begriffsentwickelung ergibt sich, daß die Polizei nicht einen nach dem Gegenstand abgegrenzten Zweig der Verwaltung bildet, sondern die ganze Verwaltungsthätigkeit durchdringt, ein der ganzen Verwaltung immanentes Prinzip ist [3]). Eine Eintheilung der Polizei nach dem Gegenstande bedeutete daher nichts anderes als eine Aufzählung der verschiedenen Materien, auf welche der Einfluß der Verwaltung sich erstreckt. In anderer Richtung unterscheiden die franz. Schriftsteller gewöhnlich 1) zwischen police municipale und police générale, 2) zwischen police administrative und police judiciaire. Die Unterscheidung zwischen police municipale und générale beruht auf der Verschiedenheit der Behörden, welche zur Ausübung der Polizeigewalt berufen sind, und entspricht der Eintheilung in Orts- und Landespolizei [4]). Die Unterscheidung zwischen police administrative und police judiciaire, welche zuerst im Art. 18 des Code vom Brumaire IV aufgestellt und in dem Art. 8 ff. der franz. St.P.O. weiter ausgebildet wurde, geht von dem Gegensatz der bloß vorbeugenden Thätigkeit der Polizei einerseits und der zur Unterstützung der Gerichte dienenden repressiven Thätigkeit derselben anderseits aus. Ein besonderes Institut der police judiciaire besteht seit Einführung der Reichs-Justizgesetze nicht mehr; die Aufgaben aber, welche § 161 St.P.O. den Behörden und Beamten des Polizei- und Sicherheitsdienstes zuweist, sind denjenigen gleich, welche gemäß Art. 8 ff. der franz. St.P.O. von der police judiciaire zu erfüllen waren, und desgleichen ist die Unterordnung jener Beamten unter die Staatsanwaltschaft dem Verhältniß analog, in welchem die agents judiciaires zu den Gerichten standen.

§ 32. Die Behörden der Polizeiverwaltung und deren Zuständigkeit. Wenn es möglich wäre, die Aufgaben der Polizei zu lösen, ohne in die Handlungsfreiheit der Staatsangehörigen einzugreifen, so würde das Mandat zur Verwaltung eine genügende Vollmacht zur Ausübung der polizeilichen Befugnisse sein [5]). Diese Möglichkeit ist jedoch nicht vorhanden; die Polizei kann in der Regel nicht schützen, ohne

---

1) Vgl. Block, Dict. Vo. police No. 1.
2) In diesem Sinne »lois de police« im Art. 3 c. c.
3) Vgl. Schulze § 221 a. E.
4) Vgl. Grün No. 10.
5) Vgl. in diesem Sinne betr. Auslegung des Art. 3 Ges. v. 28. Pluviose VIII. Dufour I. No. 211 ff.

zugleich jene Freiheit zu beschränken; hierzu ist sie aber nur auf Grund besonderer gesetzlicher Delegation befugt [1]).

Nach dem geltenden Rechte sind außer den Bürgermeistern (vgl. § 17) vorzugsweise die Bezirkspräsidenten auf allen Gebieten der Verwaltung mit so umfangreichen polizeilichen Befugnissen ausgestattet, daß sie — von den Rechten des Kaisers abgesehen — als Träger der Landespolizei erscheinen. Dieselben sind insbesondere in ausgedehntem Maße zum Erlaß von Polizeiverordnungen zuständig, und zwar sowohl auf Grund specieller Delegationen [2]) als auf Grund der generellen Delegation des Art. 2 Abschn. 3 Ges. v. Januar 1790, welcher sie ermächtigt, alle zur Erhaltung „de la sûreté, de la salubrité et de la tranquillité publiques" erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Die Frage, ob diese letztere Delegation noch in vollem Maße zu Recht besteht, ist jedoch bestritten. Der franz. Kassationshof nimmt in konstanter Rechtsprechung an, daß die Polizeigewalt der Präfekten bezüglich aller derjenigen Angelegenheiten, welche das Ges. v. 18. Juli 1837 der Lokalpolizei der Bürgermeister unterstellt hat, ausgenommen soweit es sich um mesures de sûreté générale handle, aufgehoben sei [3]). Das Reichsgericht hat dagegen durch Urtheil vom 5. Januar 1880 entschieden: „Daß durch die in dem Ges. v. 18. Juli 1837 im Art. 11 dem Bürgermeister für den Kreis der Gemeinde gegebene Befugniß zur Erlassung von Verordnungen die Befugniß des Präfekten zur Erlassung von Verordnungen, die sich nicht auf den Kreis einer einzelnen Gemeinde beschränken, sondern durch ein allgemeines, seinen ganzen Bezirk umfassendes Gesundheits- oder Sicherheitsinteresse geboten erscheinen, nicht beseitigt sei". — Die Verordnungsgewalt der Bezirkspräsidenten erstreckt sich überall nur auf Feststellung der Rechtsvorschriften, nicht auch auf Androhung einer Strafe; die Zuwiderhandlung gegen die Verordnungen ist, soweit nicht das delegirende Gesetz eine andere Strafe festsetzt, stets nach Art. 471 Nro. 15 code pén. (Geldstrafe von 1—5 Frank) strafbar. Zur formellen Rechtsgültigkeit der Verordnungen gehört, daß sie gehörig verkündigt sind, und hierzu genügt nicht der Abdruck im Amtsblatt, sondern die Verordnungen haben verbindliche Kraft erst von dem Tage, an welchem den durch sie berührten Personen durch öffentlichen Anschlag, öffentliche Bekanntmachung oder durch Zustellung Kenntniß von dem Inhalte derselben gegeben ist [4]). Die Rechtswirksamkeit der Verordnungen, welche sich auf den ganzen Bezirk, einen oder mehrere Kreise oder Kategorieen von Gemeinden erstrecken müssen [5]), ist anderseits an die Grenzen des Bezirks gebunden. Ferner ergibt sich aus der Unterordnung aller staatlichen Organe unter das Gesetz und der niederen unter die höheren Behörden, daß eine Polizeiverordnung keine Bestimmungen enthalten darf, welche mit der Vorschrift eines Gesetzes oder einer Polizeiverordnung einer höheren Instanz in Widerspruch ist, es sei denn, daß das delegirende Gesetz hierzu die Ermächtigung ertheilt. Ein solcher Widerspruch ist auch dann gegeben, wenn auf dem Wege der Verordnung in eine polizeiliche Materie eingegriffen wird, welche durch den Gesetzgeber in erschöpfender Weise geregelt ist. Was im Uebrigen den Inhalt der Polizeiverordnungen anlangt, so steht zwar nichts im Wege, daß in eine Polizeiverordnung auch

1) Vgl. 1. Art. 4 der Erklärung der Menschenrechte v. 26. Aug. 1789: »La liberté consiste à faire tout ce qui ne nuit pas à autrui; ainsi l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être determinés que par la loi. 2, Art. 5 ibid.: Tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché et nul ne peut être contraînt à faire ce qu'elle n'ordonne pas.

2) Vgl. bezgl. der Fuhrpolizei Art. 5, 8, 15 D. v. 10. Aug. 1852, bezgl. der Wegepolizei Art. 21 Ges. v. 21. Mai 1836, bezgl. der Wasserpolizei Tab. D z. Dez.-D. v. 13. April 1861, bezgl. der Gewerbe- und Handelspolizei Tab. B ibid. u. A. m.

3) Vgl. Ducrocq No. 58 und die daselbst angeführten Entscheidungen.

4) Vgl. St.R.G. v. 25. Praerial XIII. und Kass. v. 24. Juli 1852 (D. P. 52, 5, 469).

5) Vgl. Grün No. 117. Für eine einzelne Gemeinde können nur die Lokalpolizeibehörden Verordnungen erlassen.

Bestimmungen nicht polizeilichen Charakters z. B. Anweisungen an die unteren Polizeiorgane oder Vorschriften über Entschädigungspflicht aufgenommen werden. Die Nichtbefolgung solcher Bestimmungen kann aber nicht strafrechtlich geahndet, sondern es muß in diesen Fällen disziplinarisch oder auf dem Wege der Civilklage vorgegangen werden [1]). — Die Strafe des Art. 471 Nro. 15 code pén. findet nur auf Zuwiderhandlungen gegen „réglements légalement faits par l'autorité administrative", also nicht auf Zuwiderhandlungen gegen Polizeiverfügungen der Staatsbehörden [2]) Anwendung, und letztere sind auch nicht befugt, zur Durchführung ihrer Verfügungen Geld- oder Haftstrafen anzudrohen. Eine Bestrafung kann daher nur eintreten, sofern für den speziellen Fall eine Strafe gesetzlich vorgesehen ist [3]). Hervorzuheben ist auch, daß die Verwaltung nicht in allen Fällen die von ihr angeordneten Maßregeln selbst durchführen kann; beispielsweise wird die Zerstörung vorschriftswidriger Bauten unter dem Gesichtspunkt der Beseitigung eines verursachten Schadens aufgefaßt, über welchen als civilrechtliche Deliktsfolge früher von dem mit der Strafklage befaßten Gerichte zu erkennen war und jetzt in der Regel die Civilgerichte zu entscheiden haben [4]).

Den Ministern und den Unterpräfekten räumt die franz. Gesetzgebung ein Verordnungsrecht nicht ein. Auf Grund deutscher Gesetze ist jetzt das Ministerium zum Erlaß von Berg- und Jagdpolizeiverordnungen, gleichfalls unter Beschränkung auf die Normfeststellung, zuständig (§§ 173, 183, 184 Ges. v. 16. Dez. 1873, §§ 2 ff. Ges. v. 7. Mai 1883). Außerdem ist das Ministerium als höchste Aufsichtsbehörde des Landes berechtigt, den Bezirkspräsidenten bindende Anweisungen bezüglich der Ausübung der Polizeigewalt zu ertheilen und die von denselben erlassenen Verordnungen aufzuheben, ohne jedoch die Befugnisse der Bezirkspräsidenten an deren Stelle selbst ausüben zu können [5]).

§ 33. Kontrolen der Polizei-Verwaltung. Polizeiliche Maßregeln, deren Kraft und Rechtsverbindlichkeit eine Delegation der Gesetzgebung voraussetzen, sind rechtswidrig, wenn es ihnen an diesem Rechtsgrunde fehlt oder wenn sie aus dem Rahmen desselben heraustreten, sei es daß die vorgeschriebenen Formen nicht beobachtet sind, sei es, daß den Betheiligten andere Beschränkungen auferlegt werden, als durch die Erfüllung der polizeilichen Aufgaben bedingt ist [6]). Als Rechtskontrolen, welche zum Schutze gegen Ueberschreitungen der Polizeibehörden errichtet sind, dienen 1) das Prüfungsrecht, welches den Gerichten bezüglich der Legalität der Polizeiverordnungen zusteht, 2) die Befugniß zur Anfechtung polizeilicher Anordnungen vor den Verwaltungsgerichten. Das Prüfungsrecht der Gerichte erstreckt sich nicht blos auf das Vorhandensein der formellen Voraussetzungen, sondern auch auf die Einhaltung der materiellen Schranken, und hier nicht blos darauf, ob die Materie überhaupt auf dem Verordnungswege geregelt werden kann, sondern insbesondere auch darauf, ob die angeordneten Maßregeln sich innerhalb der gesetzlichen Grenzen bewegen. Durch zahlreiche Urtheile des franz. Kassationshofs ist beispielsweise Polizeiverordnungen, welche die Freiheit des Handels und der Gewerbe durch Maßnahmen, deren Anordnung nicht im Interesse der öffentlichen Sicherheit geboten war, zu beschränken suchten, die Rechtswirksamkeit aberkannt [7]). Die Gerichte sind aber nicht befugt, eine solche Verordnung zu vernichten, sondern sie haben sich darauf zu beschränken, denselben die

1) Vgl. Kass. v. 14. Dezember 1840 (D. P. 41, 1, 161).
2) Anders bez. der Verfügungen der Bürgermeister.
3) Vgl. Dufour I. No. 436.
4) Vgl. Förtsch und Caspar, e.-l. Baurecht No. 47, 53, 55.
5) Vgl. Dufour I. No. 413.
6) Vgl. Kass. v. 10. August 1842, v. 12. Juli 1849, v. 1. Dez. 1849 (D. P. 42, 1, 424; 49, 1, 200; 50, 1, 50).
7) Vgl. Kass. v. 18. Januar 1838, 4. Januar 1839, 5. März 1840, 11. August 1842, 23. November 1850 (D. P. 38, 1, 242; 39, 1, 241; 40, 1, 403; 42, 1, 429; 50, 5, 305).

strafrechtliche Sanktion zu versagen. Eine Vernichtung polizeilicher Anordnungen ist nur auf dem Wege der Verwaltungsbeschwerde oder der Klage bei den Verwaltungsgerichten herbeizuführen; der letztere Weg kann aber, da es an einer zuständigen Behörde fehlt, zur Zeit in E.-L. nicht beschritten werden (vgl. § 37).

B. Sicherheitspolizei.

§ 34. Aufläufe und Waffenpolizei. Die Bildung bewaffneter Aufläufe auf der öffentlichen Straße sowie jede andere Zusammenrottung von Menschen, welche die öffentliche Ruhe stören kann, ist verboten. Zur Auflösung derselben ist der Bürgermeister oder sein Vertreter und bei Säumniß dieser Behörden der Polizeikommissar und jeder Beamte der Vollstreckungsgewalt sowie jeder Befehlshaber der bewaffneten Macht befugt (Art. 1 u. 3 Ges. v. 9. Juni 1848)[1]; Civilbeamte haben sich hiebei, damit ihre Zuständigkeit allgemein erkennbar ist, mit einer schwarz-weiß-rothen Schärpe zu bekleiden. Bevor zur gewaltsamen Auflösung geschritten wird, muß bei bewaffneten Haufen eine zweimalige, bei unbewaffneten eine dreimalige Aufforderung zum Auseinandergehen an die Menge gerichtet werden; dem Waffengebrauch durch das Militär oder die Gensdarmerie muß stets eine dreimalige Aufforderung vorausgehen[2]. (§ 4 Ges. v. 28. März 1872, § 2 Ges. v. 20. Juni 1872.)

Die gegen das Tragen von Waffen gerichteten Strafvorschriften des franz. Rechts sind durch § 367 Nro. 9 St.G.B., welcher nur das Führen heimlicher Waffen mit Strafe bedroht, ersetzt. Dieser § enthält aber eine Blanquetnorm; er setzt zu seiner Anwendbarkeit ein landesgesetzliches Verbot voraus, welches für E.-L. durch eine königl. Deklaration v. 26. März 1728 gegeben ist[3]. Die Fabrikation und der Handel mit Kriegswaffen ist nur mit Erlaubniß des Kriegsministers gestattet; auch dürfen diese Waffen nur für den Staatsbedarf oder zum Export angefertigt werden (Art. 1 Ges. v. 14. Juli 1860). Sowohl die Fabrikanten und Händler mit Kriegswaffen als alle anderen Waffenschmiede sind zur Führung von Registern verpflichtet, in welche alle Käufe und Verkäufe unter Bezeichnung der betheiligten Personen eingetragen werden müssen; die Bürgermeister oder Polizeikommissare haben diese Register monatlich einzusehen und abzuschließen (Art. 12 Ges. v. 28. Juli 1816 u. Art. 4 Ges. v. 14. Juli 1860). Gemäß Art. 3 Ges. v. 27. Febr. 1858 wird ferner das nicht autorisirte Anfertigen, Vertheilen und bloße Besitzen von Knallpulver oder von mörderischen Maschinen, welche durch Explosion oder in andrer Weise wirken, mit Gefängniß von 6 Monaten bis zu 5 Jahren und Geldstrafe von 50 bis zu 3000 Frank bestraft.

§ 35. Die Preßpolizei. Das Reichs-Preßgesetz ist in E.-L. nicht eingeführt; es sind bis jetzt die franz.-rechtlichen Vorschriften über Preßpolizei daselbst unverändert in Kraft. E.-L. steht daher in dieser Beziehung nicht in rechtlicher und politischer Einheit mit dem Reiche, woraus folgt, daß der Art. 2 D. v. 17. Febr. 1852, welcher die Regierung zum Verbot der Verbreitung von im Auslande erscheinenden politischen oder volkswirthschaftlichen Blättern ermächtigt, auch auf Blätter anwendbar ist, welche außerhalb des Gebiets von E.-L. im deutschen Reich veröffentlicht werden.

Die preßpolizeilichen Bestimmungen des franz. Rechts sind nicht der Ausfluß einer einheitlichen Gesetzgebung; wohl kein Gebiet des franz. Rechts war vielmehr gleichen

---

1) Die Strafbestimmungen dieses Gesetzes sind durch die §§ 116 und 127 St.R.G. aufgehoben; über das Verhältniß des Ges. v. 9. Juni 1848 zu diesen §§ vgl. Förtsch und Leoni: Sammlung der in E.-L. geltenden Strafgesetze II. S. 305.

2) Ueber die Haftbarkeit der Gemeinden für den bei Aufläufen angerichteten Schaden, vgl. Ges. v. 10. Vendémiaire IV.

3) Vgl. Förtsch und Leoni a. a. O. S. 288 und Kayser in Holtzendorff's Handbuch für das deutsche Strafrecht, Band 4 S. 698.

Wandlungen unterworfen und auf keinem andren wurden so häufig ohne Rücksicht auf den innern Zusammenhang der Gesetzgebung und die Gleichmäßigkeit der Rechtsprechung der jeweiligen politischen Strömung entsprechende Aenderungen vorgenommen; die geltenden Bestimmungen sind in Folge dessen in einer großen Anzahl von Gesetzen aus den verschiedensten Epochen zerstreut. Als Eigenthümlichkeit der franz. Preßgesetzgebung sei erwähnt, daß dieselbe sich nicht darauf beschränkt, die polizeilichen Vorschriften zu geben, welche zur Verhütung des Mißbrauchs der Presse dienen, sondern auch die Straf-Vorschriften für „crimes et délits commis par la voie de la presse ou tout autre moyen de publication" enthält; im Gegensatz zum System des Reichsstrafgesetzbuchs macht also die Begehung einer strafbaren Handlung durch die Presse dieselbe zu einem besondren Grundsätzen unterliegenden qualifizirten Delikte [1]); dieser Theil der Preßgesetze wurde aber durch Einführung des Reichsstrafgesetzbuchs fast ganz beseitigt. Zum Gebiet der Preßpolizei werden gerechnet die Bestimmungen 1) über Buchhandel, Druckereien und den Besitz von Druckutensilien; 2) über das öffentliche Ausrufen von Schriften (criage), 3) über das öffentliche Anheften und Ankleben von Schriftsätzen (affichage), 4) über das Kolportiren und Vertheilen von Schriften, 5) über die öffentliche Ausstellung und den Verkauf von Bildern, Stichen, Emblemen u. s. w., 6) über die periodische Presse.

Der Betrieb einer Druckerei oder Buchhandlung ist nur gestattet, wenn das Ministerium durch Ausstellung eines Patents die Erlaubniß hierzu ertheilt und der vorgeschriebene Eid geleistet ist. Das Patent soll nur Personen ertheilt werden, welche sich über ihre Fähigkeit, ihre guten Sitten sowie ihre Ergebenheit an das Vaterland und Herrscherhaus ausgewiesen haben (Art. 7 D. v. 5. Febr. 1810). Der Eid lautet „nichts zu drucken resp. zu verbreiten, was den Pflichten gegen den Herrscher und dem Interesse des Staats zuwiderlauft." Das ertheilte Patent kann jeder Zeit wieder entzogen werden, wenn der Inhaber eine strafrechtliche Verurtheilung erleidet. Jeder Drucker muß wenigstens zwei Pressen haben; er ist ferner verpflichtet, ein Buch zu führen, in welches er in zeitlicher Reihenfolge und unter fortlaufenden Nummern den Titel aller Werke, welche er zu drucken beabsichtigt, die Anzahl der Bogen, Bände und Exemplare sowie das Format der Ausgabe einzutragen hat; dieses Buch muß den Polizeikommissaren auf Verlangen vorgelegt werden. Vor dem Beginn des Drucks eines Werks ist eine mit dem Eintrag in das Register übereinstimmende Erklärung über den beabsichtigten Druck bei dem Bezirkspräsidium abzugeben; nach beendetem Druck und vor der Verbreitung sind zwei Exemplare auf dem Bezirkspräsidium und bei Schriften socialen oder politischen Inhalts unter 10 Bogen auch ein Exemplar bei der Staatsanwaltschaft zu hinterlegen. Jede Druckschrift muß den Namen und Wohnort des Druckers angeben. Auf die Uebertretung dieser Vorschriften sind sehr hohe Strafen angedroht; beispielsweise ist der Betrieb einer Druckerei ohne Erlaubniß nach Art. 13 Ges. v. 21. Okt. 1814 mit einer Geldstrafe von 10,000 Frank und 6 Monaten Gefängniß zu bestrafen; erst seit dem Ges. v. 11. Mai 1868 ist, wenn mildernde Umstände vorliegen, eine Herabsetzung dieser Strafe bis zum Betrag von 50 Frank gestattet. — Der periodischen Presse wurde durch das Ges. v. 11. Mai 1868 eine freiere Bewegung eingeräumt. Jeder Inländer, welcher großjährig und im Besitz seiner politischen und bürgerlichen Rechte ist, hat das Recht, eine Zeitung oder eine Zeitschrift zu gründen; er ist nur verpflichtet, 14 Tage vor dem Erscheinen des Blattes eine Erklärung darüber auf dem Bezirkspräsidium abzugeben und, sofern das Blatt politische oder volkswirthschaftliche Gegenstände behandeln soll, eine Kaution zu hinterlegen. Jede Nummer einer periodischen Schrift ist auf der Urschrift von dem Eigenthümer oder Geranten zu unterzeichnen; diese Unterschrift muß unter sämmtlichen Exemplaren beigedruckt werden

1) Vgl. Förtsch und Leoni, Sammlung der in E.-L. geltenden Strafgesetze, Band 1. S. 1 ff.

und der Unterzeichner ist kraft gesetzlicher Vermuthung für den Inhalt der Schrift verantwortlich. Zugleich mit der Veröffentlichung einer Nummer muß ein Exemplar bei der Staatsanwaltschaft, ein zweites bei der Verwaltungsbehörde hinterlegt werden. Unter den übrigen auf die periodische Presse bezüglichen Vorschriften polizeilicher Natur sind hervorzuheben: das Verbot, über Preßprozesse zu berichten; die Verpflichtung, Berichtigungen von Behörden und Privaten aufzunehmen; das Verbot, Sammlungen zur Deckung gerichtlich erkannter Strafen, Kosten und Schadensansprüche zu veranstalten u. A. m. Die Bestimmung der Art. 3 und 4 Ges. v. 16. Juli 1850, welche für alle in einer Zeitung abgedruckten Artikel „de discussion politique, philosophique ou réligieuse" die Unterschrift des Verfassers erfordert, wird nicht mehr beachtet. — Das Kolportiren und Vertheilen von Schriften, sowie die öffentliche Ausstellung und der Verkauf von Bildern und Stichen ist nur mit Erlaubniß des Bezirkspräsidenten gestattet. Gewerbsmäßige Ausrufer bedürfen einer Ermächtigung von der Gemeindebehörde. Zum Anschlagen von Plakaten ist vorherige Anzeige bei der Gemeindebehörde erforderlich; auch dürfen Privatplakate nur auf buntem Papier und nicht an Orten, welche für amtliche Bekanntmachungen vorbehalten sind, angebracht werden.

§ 36. Die Beschränkungen des Vereins- und Versammlungsrechts. Das Recht freier Vereinsbildung besteht nur für Vereinigungen, welche nicht über 20 Mitglieder haben. Die Bildung von Vereinen mit mehr als 20 Mitgliedern ist, welches auch der Zweck der Vereinigung sei, nur mit der jeder Zeit widerruflichen Zustimmung der Regierung und unter den von derselben beliebig festgesetzten Bedingungen gestattet [1]). Bei Bestimmung der Zahl sind auch die Mitglieder etwaiger besonderer Abtheilungen des Vereins, dagegen nicht die Personen, welche in dem Vereinshause wohnen, in Rechnung zu bringen. Niemand darf ohne Ermächtigung der Gemeindebehörde sein Haus oder Zimmer zum Versammlungsort eines Vereins oder zur Ausübung eines Gottesdienstes einräumen (Art. 294 c. pén.); thut dies Jemand wissentlich zu Gunsten eines nicht ermächtigten Vereins, so trifft ihn die gegen die Theilnehmer an solchen Vereinen angedrohte Strafe (Art. 2 und 3 Ges. v. 10. April 1834). Einer besonderen Strafe unterliegen ferner die Vorsteher und Leiter von Vereinen, wenn in einer Vereinsversammlung mittels Reden oder durch Vertheilen, Vorlesen oder Anheften von Schriften zur Verübung eines Verbrechens oder Vergehens aufgefordert wird (Art. 293 c. pén.) [2]).

Zu öffentlichen Versammlungen, welche die Behandlung politischer [3]) oder religiöser Angelegenheiten bezwecken, ist die Ermächtigung der Regierung erforderlich. Andere öffentliche Versammlungen dürfen zwar ohne Ermächtigung stattfinden, jedoch nur in einem geschlossenen und bedeckten Raume und unter der Bedingung, daß vorher eine von sieben in der Gemeinde wohnhaften, im Besitz ihrer bürgerlichen und politischen Rechte befindlichen Personen unterschriebene Anzeige über Ort, Zeit und Zweck der Versammlung bei dem Bezirkspräsidenten oder Kreisdirektor eingereicht wurde. Auch diese Versammlungen können aber von dem Bezirkspräsidenten aufgeschoben und von dem Ministerium ganz untersagt werden, wenn aus der Abhaltung derselben eine Störung des öffentlichen Friedens oder der öffentlichen Sicherheit zu befürchten ist. Die Regierung kann ferner zu jeder öffent-

1) Voraussetzung ist jedoch, daß die Vereinigung »un caractère de permanence dans son but et son action« hat (Kass. v. 25. Febr. 1866, D. P. 66. 1. 89); Arbeiterkoalitionen, welchen dieser Charakter nicht beiwohnt, werden daher von dem Verbot nicht getroffen (Ges. v. 25. Mai 1864). Ausgenommen sind ferner die Reichstagswahlvereine (§ 17 Ges. v. 31. Mai 1869).

2) Die Strafen sind im Falle des Art. 294: Geldstrafe von 16 bis 200 Frank; im Falle der Art. 2 und 3 Ges. v. 10. April 1834: Gefängniß von 2 Monaten bis zu einem Jahr und Geldstrafe von 50 bis 1000 Frank; im Fall des Art. 293: 100 bis 300 Frank Geldstrafe und 3 Monate bis zu 2 Jahre Gefängniß. Doch kann bei Annahme mildernder Umstände überall bis zu 3 Mark herabgegangen werden.

3) Ausgenommen für Reichstagswahlversammlungen (§ 17 Ges. v. 31. Mai 1869).

lichen Versammlung einen Beamten abordnen, welcher befugt ist, dieselbe aufzulösen, wenn dem Zweck der Versammlung fremde Angelegenheiten zur Verhandlung gelangen oder wenn die Versammlung tumultuarisch wird. Bezüglich anderer Beschränkungen, insbesondere der nothwendigen Bildung eines Bureau, sowie bezüglich der Strafen vgl. Ges. v. 6. bis 10. Juni 1868.

III. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit.

§ 37. Der frühere und heutige Rechtszustand. Nach der seit langen Jahren festgehaltenen Rechtsprechung des franz. Staatsraths wurden die zahlreichen Fälle, in welchen die Gesetze ausdrücklich auf den Verwaltungs-Rechtsweg verweisen, nur als Beispiele, nur als die im Einzelnen bethätigte Anerkennung eines allgemeinen Prinzips betrachtet; grundsätzlich war in allen Fällen, in welchen die Verletzung eines Individualrechts, verursacht durch die Verfügung einer Verwaltungsbehörde behauptet wurde, ein Recht auf Entscheidung durch die Verwaltungsgerichte gegeben, ausgenommen wenn die Verfügung in einem pouvoir discrétionnaire begründet war. Die Bedeutung dieses Prinzips wurde dadurch erhöht, daß nach der herrschenden, meist auf Art. 3 Ges. v. 14. Oktober 1790 gestützten Ansicht, eine Rechtsverletzung stets vorlag, wenn die Formen, welche das Gesetz zum Schutz der Individualinteressen vorschreibt, oder die gesetzlichen Regeln über die Zuständigkeit nicht beobachtet wurden. Demgemäß konnte regelmäßig jede Verfügung, jeder Beschluß sämmtlicher Verwaltungsorgane, auch des Staatsoberhaupts und der Selbstverwaltungskörper wegen Unzuständigkeit oder Machtüberschreitung dem Staatsrath unterbreitet und von demselben vernichtet werden. Als Machtüberschreitung wurde ferner nicht bloß die Nichtbeachtung der gesetzlichen Formen, sondern auch die materielle Ueberschreitung, das Heraustreten einer Verfügung aus dem Rahmen, welcher ihr durch Zweck und Sinn des Gesetzes vorgezeichnet ist, angesehen (Entsch. St.R. v. 26. Februar 1864, v. 7. Juni 1865). Es war somit eine umfassende Rechtskontrole der gesammten Verwaltung hergestellt.

Zur Ausübung dieser Kontrole waren in erster Instanz verschiedene Behörden berufen. Eine Reihe wichtiger Streitigkeiten waren den Präfekturräthen zugewiesen; in Unterrichtsangelegenheiten z. B. über die Berechtigung zur Schließung freier Primärschulen erkannten die Departements-Unterrichtsräthe; über Fragen der Militärpflicht entschieden die conseils de revision; Rechnungspflichtige des Staats unterlagen der Gerichtsbarkeit der cour des comptes. Als ordentliche Richter erster Instanz galten die Minister, welche überall zu entscheiden hatten, wo nicht die Zuständigkeit einer andren Behörde begründet war; dieselben erkannten daher nicht bloß über Streitigkeiten zwischen dem Staat und den Unternehmern öffentlicher Lieferungen, sowie andere ihnen ausdrücklich überwiesene Angelegenheiten (vgl. Art. 4 Ges. v. 4. August 1844, Art. 9 Ges. v. 18. Juli 1860), sondern z. B. auch über Schadensansprüche gegen den Staat, welche aus durch die Verwaltung angeordneten Maßregeln abgeleitet wurden, über die Ansprüche der Beamten aus ihrem Dienstverhältniß ꝛc. (vgl. Urtheil des Oberlandesgerichts Kolmar v. 20. Juni 1881 und des kais. Raths vom 2. Dezember 1881, Jurist. Ztschr. VI S. 367, VII S. 130). Die Entscheidungen der Minister waren gleich richterlichen Urtheilen unwiderruflich und wie diese vollstreckbar. Ueber alle Behörden war als höchste Instanz der Staatsrath (Conseil d'Etat) gesetzt, welcher theils als Berufungsgericht, theils als Kassationshof erkannte und auch über die gegen kais. Dekrete gerichteten Einspruchsklagen, sowie über Anträge auf Auslegung dieser Dekrete zu befinden hatte. Das Verfahren vor dem Staatsrath, in Betreff dessen das Dekret v. 22. Juli 1806 eingehende Vorschriften enthielt, war ein öffentliches und mündliches; derselbe hatte aber überall nur ein Vorschlagsrecht; seine Beschlüsse bedurften, um vollstreckbar zu werden, der Genehmigung des Staatsoberhaupts, welches befugt war, eine von der Entscheidung des Staatsraths abweichende Entscheidung zu

treffen. Von dieser Befugniß wurde indessen nie Gebrauch gemacht; es sind in dem Zeitraum von 1852—1870 nur zwei Fälle bekannt geworden, in welchen der Kaiser die Genehmigung versagte, ohne aber selbst anders zu entscheiden.

Das Ges. v. 30. Dezember 1871 hat den Staatsrath als obersten Gerichtshof in streitigen Sachen durch Einsetzung des kais. Raths nur insoweit ersetzt, als derselbe Berufungsinstanz gegen die Präfekturräthe war, an deren Stelle die Bezirksräthe traten. In allen übrigen Beziehungen wurde ein Ersatz nicht geschaffen und es entstand dadurch eine fühlbare Lücke in dem öffentlichen Rechtszustande von E.-L., welche noch jetzt nicht ausgefüllt ist. Nach dem bestehenden Rechte sind die Minister noch die ordentlichen Richter erster Instanz; sie entscheiden über zahlreiche in die Rechtssphäre der Einzelnen bedeutungsvoll eingreifende Fragen und unverändert gilt der Satz, welcher ihre Entscheidungen mit Rechtskraft ausstattet; das Korrektiv dieser Befugniß, die öffentliche Verhandlung vor einer Kollegialbehörde, besteht aber nicht mehr. In Kraft ist ferner noch die Regel, welche eine Vernichtung der Beschlüsse der Verwaltungsbehörden wegen Unzuständigkeit und Machtüberschreitung zuläßt; aber es existirt keine Behörde, vor welche die Klage zu bringen wäre; der § 23. Ges. v. 30. Dez. 1871, welcher das Ministerium ermächtigt, im einzelnen Falle zur Ausübung der Befugnisse von nicht mehr vorhandenen Behörden die erforderlichen Einrichtungen zu treffen, kann als ernstliches Mittel der Abhilfe nicht betrachtet werden. Es besteht somit im Grunde eine Verwaltungsrechtsprechung in E.-L. nur noch insoweit, als sie von den Bezirksräthen und dem kais. Rathe geübt wird; hierauf beschränkt sich daher auch die folgende Darstellung.

§ 38. Die Bezirksräthe. Die Bezirksräthe sind kollegialische Behörden, welche aus dem Bezirkspräsidenten und den ihm beigegebenen Räthen einschließlich des Steuerdirektors und Oberforstmeisters bestehen. Der Bezirkspräsident führt den Vorsitz in dem Bezirksrathe, ist aber befugt, sowohl allgemein für gewisse Arten von Geschäften, wie auch für einzelne Verhandlungen den Vorsitz einem der Mitglieder zu übertragen; an den Beschlüssen des Bezirksraths müssen wenigstens drei Mitglieder, den Vorsitzenden eingerechnet, Theil nehmen (§ 13 Ges. v. 30. Dezember 1871).

Die Bezirksräthe sind an Stelle der Präfekturräthe getreten, und üben daher dieselben Befugnisse aus, wie diese, soweit nicht inzwischen Erweiterungen oder Beschränkungen eingetreten sind. Die Präfekturräthe waren aber nicht bloß Verwaltungsgerichte, sondern hatten noch andere Funktionen; auch diese sind auf die Bezirksräthe übergegangen, welche demgemäß a) berufen sind, Gemeinden und Korporationen die erforderte Ermächtigung zur Prozeßführung zu ertheilen (Art. 77 D. v. 30. Dez. 1809 Kirchenfabriken, Art. 52 Ges. v. 18. Juli 1837 Gemeinden, Art. 9 u. 10 Ges. v. 7. August 1851 Pflegehäuser); b) dem Bezirkspräsidenten das gemäß gesetzlicher Vorschrift von ihm einzuholende, sowie jedes andere von ihm verlangte Gutachten erstatten müssen, c) bei Vornahme gewisser Handlungen sollemnitatis causa zu assistiren haben (vgl. Art. 10 Ges. v. 22. Juni 1833). Die Zuständigkeit der Präfekturräthe in streitigen Angelegenheiten war nach feststehender Rechtsprechung auf die in den Gesetzen ausdrücklich bezeichneten Sachen beschränkt; der hienach früher bestehende Geschäftskreis hat durch die deutsche Gesetzgebung folgende Einschränkungen erfahren: 1. durch Art. XI E.G. z. St.G.B. wurde die Aburtheilung aller strafbaren Handlungen den Gerichten zugewiesen und hiedurch die Zuständigkeit der Präfekturräthe in Strafsachen (vgl. insbesondere Art. 1 Ges. v. 29. Floreal X u. Art. 17 Ges. v. 30. Mai 1851) beseitigt; 2. über Streitigkeiten, zu welchen bei Anlage von Festungen die Aufnahme der Rayongrenzen und die Beseitigung von Bauten innerhalb der Rayons Anlaß gibt, entscheidet jetzt (vgl. § 28 ff. Ges. v. 21. Dez. 1871) in erster Instanz die Kommandantur, in zweiter Instanz die Reichs-Rayonkommission; nach Art. 9 Ges. vom 17. Juli 1819 in Verbindung mit Art. 4 Abs. 5 Ges. vom 28. Pluv. VIII hatten

darüber die Präfekturräthe zu erkennen; 3. durch §. 8 A.G. z. G.V.G. wurden die gesetzlichen Vorschriften, durch welche für Rechtsstreitigkeiten aus Verträgen zwischen der Verwaltung und den Unternehmern öffentlicher Arbeiten oder Lieferungen, sowie zwischen Syndikatsgenossenschaften und den Unternehmern ihrer Arbeiten die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte oder die Zuständigkeit von Verwaltungsbehörden begründet war, aufgehoben; ferner wurde ausdrücklich Art. 4 Abs. 3 Ges. v. 28. Pluv. VIII betr. die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte für Schadenersatzklagen gegen die Unternehmer öffentlicher Arbeiten oder Lieferungen beseitigt; 4. auf Grund des § 4 E.G. z. C.P.O. ist anzunehmen, daß auch die Zuständigkeit der Bezirksräthe für Schadensklagen, welche gegen den Staat selbst aus Anlaß öffentlicher Arbeiten erhoben werden, beseitigt ist (vgl. oben § 25); 5. endlich ist auch die auf Art. 4 Abs. 7 Ges. vom 28. Pluv. VIII gegründete Zuständigkeit über Streitigkeiten in Betreff der Staatsgüter durch den § 4 E.G. z. C.P.O. in Wegfall gekommen; die Weitergeltung dieser Vorschrift war schon zu franz. Zeit streitig (cf. Dufour, V Nro. 289); der legislative Grund derselben bestand lediglich in einer Begünstigung des Fiskus, daher § 4 unzweifelhaft Anwendung findet.

Unter den Angelegenheiten, bezüglich welcher die Zuständigkeit der Bezirksräthe Platz greift, sind hervorzuheben:

1) **Direkte Steuern.** Das sog. contentieux der direkten Steuern begreift: a) Klagen auf Freistellung oder Minderung (en décharge ou réduction), d. h. Beschwerden wegen gesetzlich ungerechtfertigter Heranziehung zur Steuer oder wegen zu hoher Heranziehung. Voraussetzung ist stets, daß eine unrichtige Anwendung des Gesetzes behauptet wird. Den Gegensatz hierzu bilden die Klagen en remise ou modération, durch welche Entlastung oder Herabsetzung aus Gründen der Billigkeit verlangt wird; über diese entscheiden die Bezirkspräsidenten; b) Anträge auf Aenderung der Veranlagung, wenn Grundeigenthum auf einen andern Namen als denjenigen des Eigenthümers veranlagt ist (Art. 2 Verf. v. 24. Floreal VIII); c) Streitigkeiten, welche die Bonitirung und Vermessung in dem Kataster betreffen; d) die Rechnungsstellung zwischen dem Steuerempfänger und den Steuerpflichtigen.

2) **Wahlen.** Nach Art. 3 und 4 D. v. 2. Februar 1852 können die Verhandlungen der Bürgermeister, welche der Aufstellung der Wahllisten zu den Bezirks-, Kreis- und Gemeindevertretungen vorausgehen, von dem Bezirkspräsidenten dem Bezirksrath unterbreitet und von diesem wegen Nichtbeobachtung der gesetzlich vorgeschriebenen Formen und Fristen vernichtet werden. Ferner ist sowohl der Bezirkspräsident als auch jeder Wähler befugt, die Wahlhandlung selbst vor dem Bezirksrathe anzugreifen; wird aber der Einspruch auf die gesetzliche Unfähigkeit eines gewählten Mitglieds gestützt, so muß das Verfahren ausgesetzt werden, bis die Gerichte hierüber entschieden haben (Art. 50 ff. Ges. v. 22. Juni 1833, Art. 45 ff. Ges. v. 5. Mai 1855). — Gleiche Vorschriften gelten bezüglich der Anfechtung der Wahl von Mitgliedern der Gewerbegerichte und der Einsprachen, welche gegen die Aufstellung der hierauf bezüglichen Wahllisten gerichtet sind (§§ 7, 10 ff. Ges. v. 23. März 1880).

3) **Gewerbliche Anlagen.** Das franz. Recht unterscheidet drei Kategorien gewerblicher Anlagen (établissements dangereux, insalubres et incommodes), für welche polizeiliche Maßregeln Platz greifen. Die Anlagen der ersten Klasse dürfen überhaupt nicht in der Nähe von bewohnten Gebäuden errichtet werden; bei den Anlagen der zweiten Klasse ist dies zwar gestattet, es muß aber vorher festgestellt werden, daß der Betrieb ohne Unbequemlichkeit oder Gefahr für die Nachbarn erfolgen kann; die Anlagen der dritten Klasse können überall errichtet werden, jedoch unterliegt der Betrieb derselben polizeilicher Aufsicht. Das Verzeichniß der Anlagen s. D. v. 31. Dezbr. 1866. Zur Errichtung von Fabriken und Werkstätten der dritten Klasse ist die Genehmigung des Kreisdirektors erforderlich, dessen Beschluß sowohl von dem Gesuchsteller im Falle der Abweisung als von Dritten im Falle der Genehmigung vor dem Bezirksrathe angefochten werden kann. Anders bezüglich der Anstalten der 1. und 2. Klasse, welche der Genehmigung durch den Bezirkspräsidenten unterliegen; hier gehören vor den Bezirksrath nur die Einsprüche Dritter, welche die ertheilte Genehmigung angreifen; der Gesuchsteller hat nur den Beschwerdeweg an das Ministerium.

4) **Ertheilung und Entziehung von Concessionen.** Die Zuständigkeit des Bezirksraths in dieser Materie gründet sich ausschließlich auf deutsche Gesetze; derselbe entscheidet: a) über die Entziehung von Approbationen, welche Aerzten und Apothekern ertheilt sind; b) über den Rekurs gegen den Bescheid des Kreisdirektorts oder Polizeidirektors, durch welchen die Ertheilung eines Legitimationsscheins zum Aufsuchen von Waarenbestellungen und Gewerbebetrieb im Umherziehen versagt wird; c) über den Rekurs gegen den Bescheid des Kreisdirektors oder Polizeidirektors, durch welchen einem Antrage auf Ertheilung der Erlaubniß zum Betrieb des Kleinhandels mit Branntwein oder Spiritus nicht stattgegeben wird, sowie über Anträge auf Widerruf einer ertheilten Erlaubniß; d) über den Rekurs gegen die Beschlüsse der Verwaltungsbehörden, durch

welche die Zulassung einer eingeschriebenen Hilfskasse verweigert oder die Schließung einer Kasse angeordnet wird.

5) **Waldservituten.** Die Forstverwaltung ist nach Art. 64 code for. befugt, die in Waldungen bestehenden Weidegerechtigkeiten loszukaufen, sofern die Ausübung des Weiderechts nicht für die Bewohner einer oder mehrerer Gemeinden nothwendig ist. Wird diese Nothwendigkeit bestritten, so entscheidet der Bezirksrath. Derselbe ist ferner berufen, den Zustand und die Leistungsfähigkeit von Waldungen festzustellen, wenn die Forstverwaltung unter Bezugnahme hierauf eine Einschränkung der Nutzungsrechte verlangt oder die Ausübung von Weiderechten in bestimmten Waldabtheilungen verlangt.

Vgl. ferner über Streitigkeiten zwischen den Armenräthen und den Unternehmern öffentlicher Aufführungen über die von letzteren zu zahlende Armensteuer V. v. 10. Thermidor XI, über Beschwerden gegen den Licenzsteuersatz § 5 Ges. v. 5. Mai 1880, über Streitigkeiten betr. die Vertheilung von Gemeindenutzungen Art. 2 Abschn. V Ges. v. 10. Juni 1793, Art. 6 Ges. v. 7. Ventôse XII und D. v. 4. Ergänzungstag XIII, über die Prüfung der Rechnungen der Empfänger von Gemeinde- und Korporationsgeldern § 20 Abs. 2 Ges. v. 30. Dez. 1871, über die Vertheilung der Interkalarfrüchte Art. 24 ff. D. v. 6. Nov. 1813, über Anordnungen bez. ungesunder Wohnungen Art. 10 ff. Ges. v. 13. April 1850, über die Beiträge von Pflegehäusern zu den Ausgaben der Irrenanstalten Art. 28 Ges. v. 30. Juni 1838 u. A. m.

Das Verfahren vor den Bezirksräthen ist durch §. 13 Ges. v. 30. Dezember 1871 und die auf Grund dieses Paragraphen erlassene Verordnung des Reichskanzlers vom 1. Sept. 1872 geregelt. Die Anhängigkeit wird in streitigen Sachen durch einen an den Bezirksrath gerichteten Klageantrag begründet; ist derselbe gegen Verfügungen von Verwaltungsbehörden gerichtet, so muß er, soweit in den Gesetzen nicht eine besondere Frist vorgeschrieben ist, innerhalb eines Monats nach Zustellung der Verfügung eingereicht werden. Für jede eingehende Sache wird ein Berichterstatter ernannt, welcher dieselbe bis zur Hauptverhandlung leitet; in diesem vorbereitenden Verfahren müssen bei Strafe des Ausschlusses alle Beweismittel bezeichnet werden. Die Hauptverhandlung ist in der Regel öffentlich; die Parteien können darin persönlich oder durch einen Vertreter erscheinen; die Verhandlung beginnt mit der Darstellung der Sache durch den Berichterstatter, worauf die Parteien gehört werden. Vor Erlaß der Endentscheidung kann eine Beweisaufnahme angeordnet werden; für die Förmlichkeiten derselben sind die Vorschriften des Strafverfahrens maßgebend. Beim Ausbleiben des Klägers gilt die Klage als zurückgenommen; erscheint der Beklagte nicht, so werden die von dem Kläger vorgetragenen Thatsachen für zugestanden erachtet; die Parteien können jedoch restituirt werden, wenn sie binnen 10 Tagen nach Zustellung der Entscheidung eine gerechte Ursache ihres Ausbleibens bescheinigen. Die Endentscheidungen der Bezirksräthe können mittels Rekurses bei dem kais. Rathe angefochten werden; nur im Falle des §. 5 Ges. v. 5. Mai 1880 (Beschwerden gegen den Steuersatz, zu welchem ein Lizenzsteuerpflichtiger eingeschätzt ist) entscheidet der Bezirksrath endgiltig. Ausnahmevorschriften bestehen für Steuerreklamationssachen, welche ohne vorbereitendes Verfahren zur Hauptverhandlung verwiesen werden können; auch werden die Parteien nur auf Antrag zur Hauptverhandlung vorgeladen.

§ 39. Der kaiserliche Rath. Der kais. Rath besteht aus zehn durch kais. Verordnung ernannten Mitgliedern des Ministeriums; er ist Rekursinstanz gegen die Entscheidungen der Bezirksräthe in streitigen Sachen; außerdem entscheidet er in den Fällen, in welchen die Bezirkspräsidenten über die Ertheilung eines Legitimationsscheins zum Gewerbebetrieb im Umherziehen, die Ausdehnung eines solchen oder die Mitführung von Begleitern zu befinden haben, in erster und letzter Instanz über Beschwerden gegen ablehnende Bescheide (§ 10 Ges. v. 14. Mai 1877).

Der Rekurs an den kais. Rath muß regelmäßig binnen 30 Tagen nach Zustellung der Entscheidung des Bezirksraths eingelegt werden; er wird bei dem Bezirksrathe eingereicht; die Rekursschrift muß mit Ausnahme der Rekurse gegen Entscheidungen, welche Wahlstreitigkeiten oder Steuerreklamationen betreffen, bei Strafe der Nichtigkeit von einem in E.-L. zugelassenen Rechtsanwalte unterschrieben sein. Der Bezirksrath prüft, ob die

Frist und Formen gewahrt sind, und übersendet, wenn beides der Fall ist, die Rekursschrift dem kais. Rathe, während er im andern Falle den Rekurs durch einen der Beschwerde an den kais. Rath unterliegenden Bescheid als verspätet oder formwidrig abweist. An den Entscheidungen des kais. Raths müssen mindestens fünf Mitglieder theilnehmen; die Verhandlungen sind in der Regel öffentlich; das Verfahren vor dem kais. Rathe ist durch V. d. Reichskanzlers vom 22. Februar 1873 geregelt, deren Bestimmungen im Allgemeinen mit denjenigen der V. v. 1. Sept. 1872 über das Verfahren vor den Bezirksräthen übereinstimmen; jedoch müssen die Schriftsätze, ausgenommen bei Wahlstreitigkeiten oder Steuerreklamationen von Rechtsanwälten unterzeichnet sein. In der Rekursinstanz können neue Thatsachen und Beweismittel vorgebracht und die in der ersten Instanz unterbliebenen oder verweigerten Erklärungen über Beweismittel und Thatsachen nachgeholt werden. Eine Klageänderung ist selbst mit Einwilligung des Gegners unstatthaft. Aendert der kais. Rath die Entscheidung des Bezirksraths, so hat er, insofern eine weitere Verhandlung erforderlich ist, die Sache an den Bezirksrath zurückzuverweisen, 1. wenn in erster Instanz nur über prozeßhindernde Einreden erkannt wurde, 2. wenn im Falle eines nach Grund und Betrag streitigen Anspruchs in erster Instanz über den Grund vorab entschieden wurde, 3. wenn das Verfahren in erster Instanz an einem wesentlichen Mangel litt. In dem unter 1 bezeichneten Falle sind jedoch die sämmtlichen prozeßhindernden Einreden durch den kais. Rath zu erledigen.

IV. Kapitel.

Die Rechtsverhältnisse der Religionsgesellschaften.

I. Im Allgemeinen.

§ 40. Der Grundsatz der religiösen Freiheit. Art. 10 der Erklärung der Menschenrechte vom 26. August 1789 bestimmte, daß Niemand wegen seiner religiösen Ansichten beunruhigt werden dürfe, sofern nur durch die Aeußerung derselben die gesetzlich sanktionirte öffentliche Ordnung nicht gestört werde; ein Dekret vom 24. Dezember 1789 sprach die Fähigkeit der Nicht-Katholiken zur aktiven und passiven Theilnahme an den politischen Wahlen sowie zur Bekleidung aller öffentlichen Aemter aus. Die in diesen Vorschriften enthaltenen Grundsätze, welche gewöhnlich unter dem Ausdruck: „le principe de la liberté religieuse“ zusammengefaßt werden, blieben in Frankreich unter allen Verfassungen in unveränderter Kraft; sie sind auch geltendes Recht in E.-L., woselbst das Bundesgesetz vom 3. Juli 1869 nicht eingeführt ist. Es besteht somit in E.-L. religiöse Freiheit in dem Sinne, daß Jedermann die Wahl seines religiösen Bekenntnisses freisteht und daß Niemand zur Ausübung einer Religion oder Vornahme eines religiösen Aktes gezwungen werden kann; es darf ferner auf die Verschiedenheit des Glaubensbekenntnisses keine Beschränkung bürgerlicher oder staatsbürgerlicher Rechte gegründet werden. Dagegen hat der Grundsatz der religiösen Freiheit nicht auch die Bedeutung, daß die Ausübung der Religion schlechthin freigegeben sei; das Recht des Individuums, seinen Glauben frei zu bekennen, ist vielmehr nach der herrschenden Auffassung [1]) den im Interesse der allgemeinen Sicherheit und Ordnung gegebenen Gesetzen, insbesondere den Gesetzen über Vereins- und Versammlungsrecht untergeordnet. Hieraus folgt, daß die Bildung religiöser Gemeinschaften, welche außerhalb der gesetzlich anerkannten Kirchen stehen, der Genehmigung der Regierung bedarf, sobald die Gemeinschaft mehr als 20 Personen begreift, andernfalls die Mitglieder der Strafe des Art. 2 Ges. v. 20. Mai 1834 verfallen.

1) Vgl. die Urtheile des Kassationshofs bei Dalloz, Rép.: V° associations illicites No. 31 ff.; ferner Kass. v. 7. Januar 1848 (D.P. 48, 1, 51) und Urtheil des Appellationsgerichts Dijon v. 30. Dez. 1874 (D.P. 76. 2. 192).

Durch D. v. 19. März 1859 wurde die Form der staatlichen Autorisation hinsichtlich der erwähnten religiösen Gemeinschaften besonders geregelt. Denselben ist die öffentliche Ausübung des Gottesdienstes nur kraft einer Ermächtigung durch kais. Verordnung, welche jetzt vom Statthalter ausgefertigt wird, gestattet; die Erlaubniß kann stets zurückgezogen werden; zu gelegentlichen Versammlungen können auch die Bezirkspräsidenten die Erlaubniß ertheilen. Eine in dieser Weise autorisirte Religionsgesellschaft darf ohne besondere Ermächtigung der Regierung keine kirchlichen Versammlungen abhalten, keinen Ausländer in einem geistlichen Amte anstellen und sie darf in keine Verbindung mit einer auswärtigen Macht treten (Art. 3 Abs. 2 D. v. 19. März 1859); dieselbe erlangt ferner durch die Autorisation nicht auch Korporationsrechte, welche letzteren ihr nur durch ein besonderes Gesetz verliehen werden könnten.

§ 41. Die Stellung der gesetzlich anerkannten Religionsgesellschaften. Die katholische Kirche, die reformirte Kirche, die Kirche Augsburger Konfession sowie der jüdische Kultus sind gesetzlich anerkannt. Diese Anerkennung durch Gesetz hat die Bedeutung, daß der Staat der überlieferten Lehre und Disziplin der betreffenden Religionen seinen Schutz gewährt [1]), und daß außerdem er dieselben mit gewissen Vorrechten ausgestattet hat. Die Geistlichen sämmtlicher gesetzlich anerkannten Religionsgesellschaften werden in der Regel vom Staate besoldet und haben einen durch Klage geschützten Anspruch auf Bezug der ihnen zustehenden Gebühren. Die Gemeinden sind verpflichtet, die Kultuskosten dieser Religionsgesellschaften zu bestreiten, soweit die eigenen Einkünfte nicht zur Deckung ausreichen. Die gesetzlich anerkannten kirchlichen Anstalten haben die Rechte von Korporationen, und können daher Vermögen erwerben und veräußern. Ferner ergibt sich aus dem Umstande, daß das Gesetz die Anerkennung ausgesprochen hat, daß zur Ausübung des Glaubens nicht mehr eine Ermächtigung der Verwaltung erforderlich ist. Jedoch hat dies zur Voraussetzung, daß die Ausübung innerhalb der Grenzen des Gesetzes stattfindet. Es dürfen daher auch im Schoße der anerkannten Kirchen sich ohne Erlaubniß der Regierung keine Vereine bilden, sofern dieselben den Zweck haben, sich außerhalb der öffentlichen dem Gottesdienste geweihten Kirchen mit religiösen Angelegenheiten zu beschäftigen [2]) und es ist die Errichtung von Privatkapellen und Betstuben nur mit Erlaubniß der Regierung gestattet [3]); ferner greift der Art. 294 c. pén., welcher die nicht autorisirte Ueberlassung von Wohnräumen zur Ausübung des Gottesdienstes unter Strafe stellt, auch bei Ueberlassung an anerkannte Religionsgesellschaften Platz.

Der franz. Gesetzgeber hat ferner diesen Schutz und diese privilegirte Stellung nur unter gleichzeitiger Inanspruchnahme eines weitgehenden Aufsichts- und Organisationsrechts eingeräumt. „En autorisant un culte — bemerkte Portalis, der Berichterstatter zum Gesetz vom 18. Germ. X —, l'Etat s'engage, à en protéger la doctrine, la discipline et les ministres; .... il a de plus le droit d'exiger, que les hommes, dont il protège la doctrine et les fonctions ne se servent pas de leur ministère, pour lui nuire ou pour troubler la tranquillité," und weiter: „le systeme d'une surveillance raisonnable sur les cultes ne peut être garanti que par le plan connu d'une organisation légale de ses cultes; sans cette organisation avouée et autorisée toute surveillance serait nulle ou impossible. . ." Maß und Umfang des hiernach von dem Staate bethätigten Aufsichts- und Organisationsrechts sind jedoch bei den verschiedenen Religionsgesellschaften nicht dieselben.

---

1) Bezüglich des strafrechtlichen Schutzes vgl. jetzt die §§ 166, 167 und 304 St.G.B.

2) Vgl. namentlich Urtheile des Kassationshofs v. 12. April 1838 und 22. April 1843 (Dalloz, Rép. V°. Associations illicites No. 37).

3) Vgl. Art. 44 der kath. org. Art. des Ges. v. 18. Germ. X., D. v. 22. Dez. 1812 und Art. 1 D. v. 19. März 1859.

II. Das Oberaufsichtsrecht des Staates.

§ 42. Die katholische Kirche. Hauptsitz der Bestimmungen, welche die Beziehungen der kath. Kirche zum Staate regeln, sind das Konkordat vom 26. Messidor u. 23. Fruktidor IX und die zu demselben erlassenen sog. organischen Artikel; beide sind durch Ges. v. 18. Germinal X als Staatsgesetze verkündet worden. Letzterer Umstand hat dem Konkordate verbindliche Kraft in E.-L. bewahrt [1]; ein vertragsmäßiges Verhältniß zwischen E.-L. und der Kurie besteht dagegen nicht, da das deutsche Reich bei der Erwerbung des Landes nicht auch in die völkerrechtlichen Vertragsverhältnisse Frankreichs in Bezug auf das erworbene Gebiet eingetreten ist [2]. Die Bestimmungen des Konkordats sind übrigens alle in den organischen Artikeln, welche auf einseitigem Erlaß der Staatsgewalt beruhen, wiederholt oder doch bestätigt.

Die franz. Gesetzgebung hat der kath. Kirche gegenüber sich im Wesentlichen darauf beschränkt, die überlieferten Regeln ihrer inneren Organisation in allgemeinen Zügen zu bestätigen [3]; sie hat aber anderseits nicht nur die Ausübung des kath. Kultus mannigfachen Einschränkungen unterworfen, sondern auch Vorschriften gegen die aus einer etwaigen Umgestaltung der Lehre erwachsenden Gefahren und gegen eine schädliche Einwirkung der kirchlichen Institutionen auf Staat und Gesellschaft getroffen. Das demgemäß sanktionirte staatliche Hoheitsrecht äußert sich namentlich: a) in dem Erforderniß staatlicher Ermächtigung zur Veröffentlichung von Erlassen der Kirchenbehörden sowie zur Ausübung gewisser Befugnisse durch die kirchl. Organe; b) in der Mitwirkung der Regierungsorgane bei Errichtung und Besetzung von Kirchenämtern; c) in der Aufsicht über die religiösen Kongregationen und d) in der Aufsicht über die Vermögensverwaltung.

a) Ermächtigung zur Veröffentlichung von Erlassen der Kirchenbehörden ꝛc.

Kein päpstlicher Erlaß (Bulle, Breve, Reskript, Dekret, Mandat, Anstellungsurkunde ꝛc.) darf ohne Ermächtigung der Regierung (Placet) rezipirt, veröffentlicht, gedruckt, oder in anderer Weise in Vollzug gesetzt werden [4]. Ausgenommen hievon sind nur die Breven der Poenitentiaria, welche sich auf das forum internum beziehen. Abgesandte oder Mandatare des Papstes dürfen nur mit Genehmigung der Regierung eine amtliche Thätigkeit in kirchlichen Angelegenheiten ausüben. Kein Beschluß einer auswärtigen Synode, selbst eines allgemeinen Konzils darf verkündet werden, bevor die Regierung denselben in Bezug auf seine Form, seine Uebereinstimmung mit den Gesetzen, Rechten und Freiheiten des Staats geprüft und sich davon überzeugt hat, daß hiedurch die öffentliche Ruhe nicht gestört werde. Ferner ist die Vornahme folgender Handlungen ohne Erlaubniß der Regierung verboten: 1. die Abhaltung kirchlicher Versammlungen, 2. die Einführung von Feiertagen, 3. die Ausübung religiöser Feierlichkeiten außerhalb der dem katholischen Kultus gewidmeten Gebäude in Städten, in welchen sich Kirchen anderer Bekenntnisse befinden, 4. das Läuten der Glocken zu anderem Zwecke als zur Einladung zum Gottesdienste [5], 5. die Vornahme von der Ausübung des Kultus fremden Verkündigungen bei der Predigt. Zu Feiertagen sind außer dem Sonntage durch V. vom 29. Germinal X und St.R.G. vom

1) Vgl. Meyer, Staatsrecht S. 613.

2) Vgl. die Verhandlungen zwischen der Reichsregierung und der Kurie, Zeitschr. für Kirchenrecht XI. S. 91 ff.

3) Vgl. aber Art. 10 der org. Artikel, welcher jedes auf Befreiung von der bischöfl. Jurisdiktion zielende Privilegium aufhebt.

4) Die Ermächtigung erfolgt durch kais. Verordnung, welche folgende Clausel enthält: „Solches verordnen Wir ohne Anerkennung der in der Bulle enthaltenen Klauseln, Formeln und Ausdrücke, welche mit den bestehenden Gesetzen und den Grundsätzen des in E.-L. geltenden Kirchenrechts in Widerspruch stehen oder stehen könnten, und unbeschadet aller Uns im Namen des Reichs in E.-L. zustehenden Hoheitsrechte."

5) Ueber die Streitfrage, ob der Bürgermeister ohne Zustimmung des Pfarrers das Läuten der Glocken anordnen kann, vgl. Batbie III. No. 28 ff.

20. März 1810 Weihnachten, Christi Himmelfahrt, Mariahimmelfahrt, Allerheiligen und Neujahr erklärt; das Verbot der Einführung anderer Feiertage bezieht sich auch auf kirchliche Bettage [1]). Unter den Kirchen verschiedenen Bekenntnisses, bei deren Vorhandensein die Vornahme von Feierlichkeiten außerhalb der Kirchen untersagt ist, sind nur die Konsistorialkirchen zu verstehen; außerdem kann aber der Bürgermeister in allen Gemeinden aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit die Abhaltung von Prozessionen auf der öffentlichen Straße untersagen [2])

b) Mitwirkung bei Errichtung und Besetzung von Kirchenämtern.

Art. 2 des Konkordats bestimmte, daß durch den heiligen Stuhl im Einvernehmen mit der Regierung eine neue Abgrenzung der franz. Bisthumssprengel vorgenommen werden solle. In Ausführung dieser Vorschriften wurden durch Art. 58 der org. Artikel und ein letzteren beigefügtes Verzeichniß die Zahl der Bisthümer und Erzbisthümer sowie deren Grenzen festgesetzt. Im Jahre 1819 kam eine neue Uebereinkunft zwischen dem Papste und der franz. Regierung zu Stande, in Folge welcher durch Ges. v. 4. Juli 1821 die Bildung einer Anzahl neuer Bisthümer genehmigt wurde. Da ein gesetzlich sanktionirter Zustand nur durch Gesetz aufgehoben werden kann, so ist für das franz. Recht die Folgerung begründet, daß bei Abänderung der Zahl und Umgrenzung der Bisthümer zu dem Uebereinkommen von Papst und Regierung stets die Zustimmung der gesetzgebenden Faktoren hinzutreten muß. Das Gebiet E.-L's. gehörte früher zu den Bisthümern Straßburg, Metz, Nancy und St. Dié, welche sämmtlich unter das Erzbisthum Besançon ressortirten. In dem Art. 6 des Friedensvertrags wurde die Vereinbarung getroffen, daß eine Uebereinstimmung der Diöcesangrenzen mit der politischen Grenze herbeizuführen sei, und diese Klausel wurde durch Uebereinkunft vom 7. Oktober 1874 verwirklicht; bis zu diesem Zeitpunkte übten die Bischöfe, welche in den von den neuen Grenzen durchzogenen Diöcesen eingesetzt waren, die geistlichen Befugnisse im ganzen Umfange derselben aus (Art. 9 der Zusatzkonvention v. 11. Dez. 1871). Nach Inhalt des Protokolls vom 7. Okt. 1874 theilten die franz. Kommissäre mit, daß mittels zweier Konsistorialdekrete vom 10. und 14. Juli 1874 die römische Kurie die Bisthümer Straßburg und Metz von der Kirchenprovinz Besançon losgelöst und dieselben als von jeder erzbischöflichen Jurisdiktion eximirt erklärt habe; daß die Kurie ferner, um die Grenzen der Bisthümer Nancy, St. Dié, Straßburg und Metz mit der politischen Grenze in Uebereinstimmung zu bringen, die hiezu erforderlichen Ablösungen und Zutheilungen auf Grund der Seitens der franz. Regierung vorgelegten Verzeichnisse ausgesprochen habe. In Folge dieser Anordnungen der Kurie und der im Anschluß hieran von der deutschen und franz. Regierung getroffenen Maßregeln bestehen jetzt in E.-L. zwei Bisthümer, von welchen das eine mit dem Sitze zu Straßburg sich auf die Bezirke Unter- und Oberelsaß, das andere mit dem Sitze zu Metz sich auf den Bezirk Lothringen erstreckt [3]). Als Unterabtheilungen der Bisthümer waren in den org. Artikeln nur Hauptpfarreien (cures), deren in jedem Kantone mindestens eine bestehen soll, und Hilfspfarreien (succursales) angeführt; beide Arten von Pfarreien bilden selbstständige von einander unabhängige Kirchensprengel, welche sich nur durch die Form der Ernennung und Absetzung der Amtsinhaber unterscheiden. Durch Art. 8 u. 11 D. v. 30. Sept. 1807 wurde sodann für Pfarreien und Hilfspfarreien mit zu großer Ausdehnung oder besondern Verkehrsschwierigkeiten die Errichtung von

1) Vgl. Gaudry I. No. 215.

2) Vgl. Dalloz, Rép. V° Culte Nro. 151 und die daselbst angeführten Ministerialentscheidungen. Contra Gaudry I. No. 133.

3) Diese Neubildung hat eine gesetzliche Sanktion nicht erhalten; es war dies, da es sich um eine Ausführung von Bestimmungen des Friedensvertrags handelte, wohl auch nicht erforderlich; es muß aber hiernach jetzt zweifelhaft erscheinen, ob zukünftige Aenderungen ein Gesetz erfordern.

Kapellen und Annexen gestattet; dieselben sind von der Pfarrei oder Hilfspfarrei, in deren Bezirk sie gelegen sind, abhängig; die Kapelle bildet aber einen besondern Kirchensprengel mit eigener Kirchenfabrik, zu deren Unterstützung die Gemeinde verpflichtet ist, während die Annexe [1]) nicht aufhört, ein Bestandtheil der Pfarrei, in der sie gelegen ist, zu sein, daher die Gemeinden, in welchen Annexen bestehen, zu den Kosten der Haupt- oder Hilfspfarrei beitragspflichtig bleiben [2]). Zur Errichtung oder Abänderung aller dieser Kirchenbezirke sind nur die Bischöfe zuständig; sie dürfen aber erst dazu schreiten, nachdem eine vom Statthalter ausgefertigte kais. Verordnung sie dazu ermächtigt hat.

Die Ernennung der Bischöfe erfolgt gemäß Art. 4 des Konkordats durch den Kaiser [3]), die kanonische Einsetzung derselben durch den Pabst; bei Sedisvakanz wird die Diözese von einem Generalvikar verwaltet, welcher vom Kapitel, vorbehaltlich der Bestätigung durch die Regierung, zu wählen ist (D. v. 28. Febr. 1810). Die Pfarrer, Hülfspfarrer, Pfarrvikare und Kapläne werden von dem Bischofe ernannt; die Ernennung der Hauptpfarrer darf aber erst vollzogen und die kanonische Institution erst ertheilt werden, nachdem der Statthalter die getroffene Wahl genehmigt hat. Die Hauptpfarrer sind ferner unabsetzbar d. h. sie können, sofern nicht die Stelle selbst unterdrückt wird, ihres Amts nur durch Richterspruch des Bischofs, welcher in den Formen des kanonischen Rechts zu erlassen ist und auf die im kanonischen Rechte zugelassenen Gründe gestützt sein muß, entsetzt werden [4]); auch dieses Urtheil muß dem Statthalter zur Genehmigung unterbreitet werden [5]). Die übrigen Pfarrer sind ad nutum episcopi. Bedingungen der Anstellung sind für Bischöfe das Alter von 30 Jahren, die Eigenschaft als geborene Inländer und die Ableistung des im Art. 6 des Konkordats formulirten Eides. Ausländer dürfen nur mit Ermächtigung der Regierung kirchliche Funktionen ausüben. Die im Art. 7 des Konkordats auch der niederen Geistlichkeit auferlegte Eidespflicht wurde nie zur Erfüllung gebracht; deßgleichen blieben die Bestimmungen der V. v. 25. Dez. 1830 über den Erwerb gewisser wissenschaftlichen Grade ohne praktische Folge.

Durch Art. 11 der org. Artikel wurde den Bischöfen gestattet, mit Erlaubniß der Regierung Kathedralkapitel sowie Seminare zur Vorbereitung derjenigen, welche die Priesterweihe zu erwerben beabsichtigen, zu gründen [6]). Die Domkapitulare sowohl als die Direktoren und Lehrer an den Seminaren werden von den Bischöfen ernannt; die Ernennung der Domkapitulare unterliegt der Bestätigung des Statthalters. Die Bestimmung des Art. 24 der org. Artikel, daß die Lehrer an den Seminaren die durch königl. Edikt publicirte Erklärung des franz. Clerus von 1682 unterzeichnen und sich verpflichten sollen, die darin niedergelegten Glaubenssätze zu lehren, ist niemals befolgt worden. — Die sog. kleinen Seminare, welche als Vorbereitungsanstalten zum Studium der Theologie dienen, und früher besonderen Grundsätzen unterworfen waren, stehen jetzt unter der Herrschaft der allgemeinen Schulgesetze.

c) Aufsicht über die Kongregationen.

Bei Beginn der ersten franz. Revolution wurden sämmtliche in Frankreich bestehen-

1) Die Errichtung setzt einen Antrag der Höchstbesteuerten einer Gemeinde oder der Sektion einer Gemeinde voraus und die Verpflichtung der Antragsteller zur Zahlung des Vikars (Art. 11 D. v. 30. Sept. 1807).

2) Vgl. St.R.G. v. 14. Dez. 1810 und Gaudry, II. S. 213 ff.

3) Im Art. 17 des Konkordats ist vorgesehen, daß, im Falle ein Nachfolger des ersten Konsuls nicht der kath. Religion angehöre, das Ernennungsrecht der Bischöfe durch eine neue Konvention anderweit geregelt werden solle; eine solche Vereinbarung hat bis jetzt nicht stattgefunden, bei der im Jahre 1881 erfolgten Ernennung von Koadjutoren wurde nach Art. 4 des Konkordats verfahren.

4) Vgl. Gaudry, II. S. 288.

5) Vgl. St.R.G. v. 30. Juli 1824 und 8. Febr. 1831. Der Bischof darf, so lange die Genehmigung nicht vorliegt, keinen neuen Pfarrer ernennen.

6) Vgl. auch Art. 23 und 35 der org. Artikel.

den religiösen Körperschaften und Säkularkongregationen, auch diejenigen, welche dem Dienste in den Spitälern oder der Krankenpflege gewidmet waren, aufgehoben und ihre Errichtung für die Zukunft untersagt (D. v. 19. Febr. 1790 und v. 18. Aug. 1792). Dieses Prohibitivsystem dauerte aber nur bis zu dem D. v. 3. Messidor XII, welches zwar die inzwischen wieder entstandenen Männerkongregationen auflöste, aber an Stelle des absoluten Verbots das Erforderniß der Ermächtigung durch kaiserl. Verordnung setzte und im Art. 5 selbst eine Anzahl von Frauenkongregationen unter der Bedingung zuließ, daß ihre Statuten dem Staatsrath zur Genehmigung unterbreitet würden. Für den dermaligen Rechtszustand sind außer dem D. v. 3. Mess. XII namentlich die Ges. v. 2. Januar 1817 und 24. Mai 1825, das D. v. 31. Januar 1852 sowie das Reichsges. v. 4. Juli 1872 und die dazu erlassenen Ausführungsverordnungen maßgebend. Die vom Reichsgesetz betroffenen Orden und ordensähnlichen Kongregationen sind vom Gebiet E.-L.'s ausgeschlossen; die Errichtung von Niederlassungen derselben ist verboten (§ 1 Ges. v. 4. Juli 1872). Die übrigen Kongregationen sind nicht förmlich untersagt; es greift aber bezüglich derselben der Grundsatz Platz, daß ihnen eine existence légale d. h. eine rechtlich geschützte nur mittels Gesetzes widerrufliche Existenz als Korporation nur zukömmt, wenn sie vom Staate ausdrücklich zugelassen sind; ferner ist die Wirkung der Ordensgelübde überall auf die Dauer von 5 Jahren beschränkt [1]). Die Bedingungen der Zulassung sind verschieden, je nachdem es sich um eine Männer- oder Frauenkongregation handelt. Männerkongregationen kann seit dem Ges. v. 2. Januar 1817 [2]) die Ermächtigung nur in Form eines Gesetzes gegeben werden, und ist thatsächlich seitdem in keinem Falle ertheilt worden. Nur unter der Herrschaft des D. v. 3. Mess. XII sind einzelne Männerkongregationen, von welchen für E.-L. bloß die Schulbrüder in Betracht kommen, auf dem Verordnungswege zugelassen worden. Bezüglich der Frauenkongregationen unterschied dagegen das Ges. v. 24. Mai 1825, ob dieselben schon vor dem 1. Januar 1825 thatsächlich existirt hatten oder ob die Bildung eines neuen Ordens in Frage sei; im ersteren Falle gestattete es die staatliche Ermächtigung durch Verordnung des Staatsoberhaupts; im zweiten Falle blieb der Weg der Gesetzgebung vorbehalten. Diese Begünstigung der Frauenkongregationen erfuhr eine weitere Ausdehnung durch das D. v. 31. Januar 1852; nach Inhalt desselben können Frauenkongregationen, welche sich der Erziehung und Krankenpflege widmen u. A. auch dann durch kaiserl. Verordnung zugelassen werden, wenn sie die Statuten einer schon ermächtigten Genossenschaft annehmen, oder wenn mehrere Kongregationen, welche getrennt nicht bestehen können, sich vereinigen wollen. — Ueber die behufs Erlangung der Ermächtigung von Frauenkongregationen oder zur Genehmigung einer Zweigniederlassung, welche stets besonderer Zulassung durch kaiserl. Verordnung bedürfen, zu erfüllenden Bedingungen vgl. Art. 2 u. 3 Ges. v. 24. Mai 1825. Die Mitglieder einer Frauenkongregation dürfen — wenn es sich um einen 8000 Mark übersteigenden Betrag handelt — der Anstalt, welcher sie angehören oder einem nicht in gerader Linie verwandten Mitgliede derselben nicht mehr als ¼ ihres Vermögens auf freigebigem Wege zuwenden (vgl. Art. 5 Ges. vom 24. Mai 1825).

Religiöse Kongregationen, welche keine staatliche Ermächtigung erwirkt haben, werden nur als geduldet angesehen, und können jederzeit von der Regierung aufgehoben werden. Die Strafe des Art. 291 c. pén. (vgl. § 33) findet dagegen in der Regel keine Anwendung, weil sämmtliche Mitglieder im Ordenshause zu wohnen pflegen [4]). Die nur ge-

1) Vgl. namentlich V. v. 5. Oktober 1824, V. v. 28. Juni 1828 und Art. 70 Ges. vom 15. März 1850.
2) Dalloz, Rép. V° Culte No. 417.
3) Dalloz l. c. No. 418.
4) Vgl. Gaudry, Bd. I, Nr. 227 ff., Batbie, Band III, Nr. 6.

duldeten Kongregationen haben keine Korporationsrechte; es können in ihrem Namen keine Verträge abgeschlossen werden und die ihnen direkt oder durch Zwischenpersonen gemachten liberalen Zuwendungen sind ungültig [1]). Streitig ist, ob nicht überhaupt alle Rechtsgeschäfte, bezüglich deren thatsächlich feststeht, daß sie im Interesse solcher Gemeinschaften abgeschlossen wurden, nichtig sind. Die herrschende Rechtsprechung verneint die Frage; dieselbe geht von der Ansicht aus, daß der Umstand, daß der Staat eine Korporation aufheben könne, sie nicht schon als gesetzwidrig erscheinen lasse und beurtheilt Rechtsgeschäfte der angeführten Art nach den Grundsätzen des Gesellschaftsrechts oder der negotiorum gestio [2]).

d) Aufsicht über die Vermögensverwaltung.

Zu den kirchlichen Anstalten, welche die Rechte juristischer Personen haben, gehören das bischöfliche Amt (mensa episcopalis), die Kapitel, Seminare, Pfarrämter, Kirchenfabriken [3]) und anerkannten Kongregationen. Die Diözesen bilden nur administrative Bezirke ohne juristische Persönlichkeit [4]). Für sämmtliche genannte Anstalten gilt die gemeinsame Regel, daß sie keine die Vermögensverwaltung überschreitende Rechtshandlung (z. B. Erwerb und Veräußerung von Grundstücken, Aufnahme von Darlehen, Führung von Prozessen u. A. m.) ohne Genehmigung eines staatlichen Organs vornehmen können [5]). Zur Sicherung der Durchführung dieser Vorschrift verbietet Art. 2 V. v. 24. Januar 1831 den Notaren, eine Urkunde über eines dieser Rechtsgeschäfte im Namen kirchlicher Anstalten zu errichten, wenn nicht die staatliche Genehmigung vorgelegt wird. Ferner enthält Art. 3 dieser Verordnung im Interesse der Familien die Bestimmung, daß vor jeder Ermächtigung zur Annahme von Vermächtnissen zu Gunsten kirchlicher Anstalten die Erben zur Erklärung ihrer Zustimmung oder Geltendmachung etwaiger Einwendungen aufzufordern sind und behufs Wahrung desselben Interesse bestimmt Art. 4 ibid., daß die Ermächtigung zur Annahme von Schenkungen versagt werden müsse, wenn der Schenkgeber sich den Nutzgenuß vorbehalten hat.

§ 43. Die protestantische Kirche. Im Art. 6 des Friedensvertrags wurde ausgesprochen, daß die der reformirten Kirche oder der Kirche Ausburger Konfession angehörigen, auf den abgetretenen Territorien ansässigen Gemeinden aufhören, von der franz. kirchlichen Behörde abhängig zu sein. Dies hat aber eine Aenderung der gesetzlichen Organisation nicht zur Folge gehabt. Die höchsten kirchlichen Behörden der Kirche Augsburger Konfession (das Direktorium und Oberkonsistorium) hatten schon vor 1870 ihren Sitz in Straßburg und fungirten in ihrer früheren Gestalt weiter; für den conseil central

1) Vgl. Urtheile des Kassationshofs vom 15. Dez. 1856, 9. Nov. 1859, 3. Juni 1861 (D.P. 57. 1. 97; 60. 1. 70; 61. 1. 218).

2) Vgl. Urtheile des Kassationshofs v. 30. Dez. 1857 und 12. März 1866, sowie ein Urtheil des Appellhofs von Paris v. 21. Febr. 1879 (D.P. 58. 1. 21; 66. 1. 193; 79. 2. 225).

3) Den Kirchenfabriken fällt nach Art. 1 D. v. 30. Dez. 1809 die Aufgabe zu; »de veiller à l'entretien et à la conservation des temples; d'administrer les aumones et les biens, rentes et perceptions autorisées par les lois et règlements, les sommes supplémentaires fournies par les communes, et généralement tous les fonds, qui sont affectés à l'exercice du culte; enfin, d'assurer cet exercice et le maintien de sa dignité dans les églises, auxquelles elles sont attachées; soit en réglant les depenses qui y sont nécessaires, soit en assurant les moyens d'y pourvoir«. An der Spitze jeder Kirchenfabrik steht ein Fabrikrath und Pflegerausschuß (bureau des marguilliers). Der Fabrikrath besteht je nach der Einwohnerzahl der Pfarrei aus 5 bis 9 theils vom Bischof theils vom Bezirkspräsidenten aus den Notabeln der Pfarrei ernannten Mitgliedern; außerdem gehören zu demselben von Rechtswegen der Pfarrer und Bürgermeister oder, wenn letzterer nicht katholisch ist, der Beigeordnete bezw. ein Mitglied des Gemeinderaths. Der Pflegerausschuß ist aus drei vom Fabrikrath gewählten Mitgliedern und dem Pfarrer zusammengesetzt; ihm liegt die eigentliche Verwaltung ob.

4) Vgl. St.R.G. v. 28. Dez. 1809.

5) Vgl. insbesondere Art. 62, 63 u. 77 D. v. 30. Dez. 1809; Art. 8, 13, 14, 29, 49, 53, 69 u. 70 D. v. 6. Nov. 1813; Ges. v. 2. Januar 1817; Art. 1 O. v. 14. Januar 1831 ꝛc. ꝛc. Seit der V. v. 5. Mai 1873 ist nur ausnahmsweise und nur bezüglich freigebiger Verfügungen noch eine Ermächtigung durch kais. Verordnung, welche jetzt durch den Statthalter ausgefertigt wird, geboten. Die Ermächtigung zur Prozeßführung ertheilen die Bezirksräthe.

der reformirten Kirche, eine nur begutachtende Körperschaft, wurde ein Ersatz nicht geschaffen. Organisation und rechtliche Stellung der beiden protestantischen Glaubensbekenntnisse beruhen daher fast ausschließlich auf Bestimmungen des franz. Rechts, insbesondere den Articles organiques des Cultes protestants des Ges. v. 18. Germinal X, dem D. v. 28. März 1852, der Ausführungsverordnung v. 10. Sept. 1852 und zwei Ministerialerlassen vom 10. Nov. 1852 und 20. Mai 1853. Neu geregelt ist namentlich die Erlangung der Befähigung zum Pfarramte (Erl. O.P. v. 30. Okt. 1872 und 10. April 1873).

Die Verfassung beider Kirchen ist auf den unteren Stufen gleichartig gestaltet [1]). Die einheitliche Grundlage bildet die Pfarrei; dieselbe kommt dadurch zur Existenz, daß vom Staate ein oder mehrere Pfarrer für einen bestimmten Sprengel besoldet werden. Jede Pfarrei wird durch einen aus mindestens vier, höchstens 7 Laienmitgliedern gebildeten Kirchenrath vertreten, welcher von den Pfarrangehörigen gewählt und alle drei Jahre zur Hälfte erneuert wird. Wahlberechtigt ist jeder großjährige Inländer, welcher das dreißigste Lebensjahr zurückgelegt hat, seit 2 Jahren in der Pfarrei wohnt, im Besitz seines politischen Wahlrechts ist und erforderlichen Falls seine Zugehörigkeit zur Kirche nachweist. Die Kirchenräthe haben über die Ordnung und Disziplin in der Pfarrei zu wachen und das Kirchenvermögen zu verwalten. Dieselben sind aber nach beiden Richtungen den Konsistorien untergeordnet, welche am Sitze der für je 6000 Seelen zu errichtenden Konsistorialkirchen bestehen [2]). Die Konsistorien werden in der Weise gebildet, daß zu der Gesammtheit der Kirchenrathsmitglieder des Konsistorialhauptorts 1) eine gleiche Anzahl von Mitgliedern, welche in sämmtlichen Pfarreien gewählt werden, 2) je ein Laienabgeordneter jedes Kirchenraths, 3) sämmtliche Pfarrer des Bezirks hinzutreten. Von hier ab wird die Verfassung beider Kirchen verschieden. In der reformirten Kirche steht zwischen den Konsistorien und der Regierung nur die für je fünf Konsistoralkirchen zusammentretende Synode, zu welcher jede Pfarrei des Bezirks einen Pfarrer und einen Aeltesten oder Notabeln abordnet; die Zuständigkeit der Synoden ist auf die Ueberwachung rein kirchlicher Angelegenheiten beschränkt [3]). In der Kirche Augsburger Konfession bilden je 5 Konsistorialkirchen einen Inspektionsbezirk, an dessen Spitze ein geistlicher und zwei weltliche Inspektoren stehen; die beiden letzteren werden von den in gleicher Weise wie die Synoden zusammengesetzten Inspektionsversammlungen vorbehaltlich der Genehmigung durch den Statthalter gewählt, der erstere aus einer durch die Inspektionsversammlung aufgestellten [4]) Liste von 3 Kandidaten, welche von dem Direktorium mit Bericht vorzulegen ist, durch den Statthalter ernannt (Erl. O.P. v. 15. Nov. 1872). Die Leitung sämmtlicher Kirchen und Konsistorien Augsburger Konfession ruht in den Händen des Oberkonsistoriums und Direktoriums, beide mit dem Sitze in Straßburg. Das Oberkonsistorium ist eine Art Generalsynode [5]), welche jährlich wenigstens einmal von der Regierung von Amtswegen oder auf Antrag des Direktoriums berufen werden muß. Dasselbe besteht aus dem Präsidenten des Direktoriums, sämmtlichen geistlichen Inspektoren, einem von der Regierung ernannten Laienmitgliede, einem Delegirten der theologischen Fakultät und je zwei Laienmitgliedern für jeden Inspektionsbezirk. Der Beschlußfassung des Oberkonsistoriums unterliegen u. A. die auf das innere Regiment bezüglichen Ordnungen und die Bezeichnung der Bücher und lithurgischen Formeln, welche dem Gottesdienst oder religiösen Unterricht zu Grund gelegt werden sollen. Das Direktorium ist eine ständige Exekutivbehörde, welche die oberste Leitung und Aufsicht führt, alle Pfarrstellen besetzt und deren

1) Vgl. Dove, Zeitschr. für Kirchenrecht, Band XII, S. 96.
2) Die Bezirke der Konsistorialkirchen wurden durch D. v. 10. Nov. 1852 festgesetzt, cf. Dursy II. S. 136.
3) Vgl. Art. 30 der org. Artikel.
4) Ueber die Zuständigkeit der Inspektoren vgl. Art. 14 ff. des Minist.Erl. v. 10. Nov. 1852.
5) Vgl. Dove a. a. O. S. 98.

Bestätigung zu allen Beschlüssen und Verwaltungshandlungen der Konsistorien erforderlich ist. Das Direktorium ist aus dem Präsidenten, einem Laienmitgliede und einem geistlichen Inspektor, welche sämmtlich von der Regierung ernannt werden, sowie zwei Abgeordneten des Oberkonsistoriums zusammengesetzt.

Das staatliche Aufsichtsrecht hat theils den Vorbehalt der Ermächtigung zu gewissen Handlungen, theils die Mitwirkung bei Besetzung der Kirchenämter, theils die Vermögensverwaltung zum Gegenstande. Nach Analogie des Placet, jedoch weitergehend, verbietet Art. 2 der organischen Artikel den protestantischen Kirchengemeinden und deren Pfarrern jede Verbindung mit einer auswärtigen Macht oder Obrigkeit. Keine Entscheidung über Lehre oder Dogma, keine Formel, sie mag als Bekenntniß oder anders bezeichnet sein, darf veröffentlicht oder Gegenstand der Lehre werden, bevor die Regierung ihre Zustimmung hierzu ertheilt hat. Jede Aenderung der Bestimmungen über die Disziplin muß der Regierung zur Genehmigung unterbreitet werden. Ferner ist die Ermächtigung der Regierung zu außerordentlichen Versammlungen der Konsistorien sowie zur Berufung der Synoden und Inspektionsversammlungen erforderlich, und die Entscheidungen dieser Versammlungen müssen besonders genehmigt werden. — Zum Amte eines Geistlichen dürfen nur Inländer zugelassen werden, welche die Befähigung der Anstellung durch ein vierjähriges Studium der protestanischen Theologie und Ablegung der protestantisch-theologischen Kandidatenprüfung erworben haben. Die Konsekration wird nur nach zurückgelegtem 25ten Lebensjahre ertheilt[1]; jedoch kann hievon dispensirt werden. Die Zahl der Pfarrer bei jeder Pfarrei ist durch die Regierung festgesetzt und kann ohne ihre Zustimmung nicht vermehrt werden. Die Ernennung der Pfarrer und Pfarradjunkte[2] erfolgt in der Kirche Augsburger Konfession durch das Direktorium, in der reformirten Kirche auf Grund einer durch den betr. Kirchenrath präsentirten Liste durch das Konsistorium; in beiden Fällen muß Ernennung und Absetzung dem Statthalter zur Bestätigung unterbreitet werden. Letzteres ist nicht erforderlich bei den Hilfspfarrern und Vikaren, deren Ernennung und Absetzung in der Kirche Augsburger Konfession durch das Direktorium, in der reformirten Kirche durch die Konsistorien, bezw. die Kirchenräthe unter Bestätigung der Konsistorien vollzogen wird. — Mit den Rechten juristischer Personen sind die Pfarreien und Konsistorien ausgestattet. Die Vermögensverwaltung derselben steht unter denselben Grundsätzen wie diejenige der katholischen Anstalten[3].

§ 44. Der jüdische Kultus. Der jüdische Kultus wurde erst durch D. v. 17. März 1808 gesetzlich organisirt und anerkannt[4]; die Bestimmungen dieses Dekrets wurden später, namentlich durch V. v. 25. Mai 1844 und letztere hinwiederum durch D. v. 29. August 1862 ergänzt und modifizirt. Nach der bestehenden Einrichtung ist die Verwaltung des jüdischen Kultus in Synagogen, bei welchen Vorsänger oder Unterrabbiner fungiren, und Rabbinatsbezirke gegliedert, über welchen an den Bezirkshauptorten Straßburg, Colmar und Metz Konsistorialsynagogen stehen. Letztere waren in Frankreich einem Zentralkonsistorium zu Paris untergeordnet. Durch Art. 5 des Friedensvertrages wurden die israelitischen Gemeinden von E.-L. von dem Zentralkonsistorium losgelöst, und durch Erlaß O.P. v. 22. Juli 1872 wurden die Befugnisse desselben, soweit sie mit dem Staatsaufsichtsrechte zusammenhängen, den Bezirkspräsidenten, im Uebrigen den Bezirkskonsistorien übertragen. Die Bezirks-Präsidenten sind daher jetzt die Mittelbehörden zwischen den Kon-

1) D. v. 2. März 1807 (Dursy, Bd. II, S. 203).

2) Dieselben bilden eine Mittelstufe zwischen Vikar und eigentlichem Titular, genießen die Prärogative des Titulars, stehen aber unter dessen Leitung und beziehen ein niedrigeres Staatsgehalt als das gewöhnliche Pfarrgehalt. So Dursy, Band II S. 377.

3) Vgl. Gaudry, Band III, S. 550 ff., Dursy, Band II, S. 476 ff.

4) Ein Staatsgehalt wurde den israelitischen Religionsdienern erst durch Ges. v. 8. Febr. 1831 gewährt.

fistorien und dem Ministerium, und Disziplinarbehörde der Rabbiner. Die am Sitze der Konsistorialsynagogen errichteten Bezirkskonsistorien bestehen aus dem Oberrabbiner und sechs von den wahlfähigen [1]) Israeliten des Bezirks auf die Dauer von acht Jahren gewählten Laienmitgliedern; alle vier Jahre wird die Hälfte der Mitglieder erneuert; die Wahlen unterliegen der Bestätigung durch den Statthalter [2]). Die Bezirkskonsistorien haben die Verwaltung und Aufsicht über die Synagogen des Bezirks und die damit verbundenen frommen Anstalten und Vereine; sie vertreten dieselben bei allen vermögensrechtlichen Geschäften und vor Gericht; sie regeln die religiösen Feierlichkeiten bei Beerdigungen und beim Gottesdienste und stellen endgültig die auf die Ausübung des Kultus in den Synagogen bezüglichen Ordnungen auf. Bei jeder Synagoge ist von dem Bezirkskonsistorium ein Verwalter oder Verwaltungsausschuß aufzustellen, welcher unter der Leitung des Bezirkskonsistoriums dessen Befugnisse wahrnimmt und ihm jährlich Bericht über die geführte Verwaltung zu erstatten hat.

Die Besoldung von Vorsängern oder Unterrabbinern durch den Staat kann durch Verfügung des Ministeriums angeordnet werden; zur Neueinrichtung von Rabbinatsbezirken, sowie zur Abänderung der Grenzen der bestehenden Rabbinatsbezirke ist die Ermächtigung durch kaiserliche, vom Statthalter ausgefertigte Verordnung einzuholen; mehr als eine Konsistorialsynagoge darf in einem Bezirke (Departement) nicht errichtet werden. Die Oberrabbiner werden aus einer Liste von drei durch das Konsistorium vorgeschlagenen Rabbinern durch die Bezirkspräsidenten, die Gemeinderabbiner, Unterrabbiner und Vorsänger werden durch die Bezirkskonsistorien ernannt; die Ernennung der Oberrabbiner ist dem Statthalter, diejenige der Gemeinderabbiner dem Ministerium und diejenige der Vorsänger — mit Ausnahme des Vorsängers am Sitze des Konsistoriums — dem Bezirkspräsidenten zur Genehmigung zu unterbreiten. Nur Inländer, welche das 25te, bezw. für Oberrabiner das 30te Lebensjahr zurückgelegt haben, können eine Bestallung zu den angeführten Stellen erhalten; jedoch kann das Ministerium Altersdispens ertheilen. Eine besondere, durch das Bezirkskonsistorium zu ertheilende Ermächtigung ist auch erforderlich, um die Verrichtungen eines Mohel oder Schohet auszuüben [3]). — Nach Vorschrift des Art. 54 V. v. 25. Mai 1844 darf keine beschließende Versammlung ohne ausdrückliche Ermächtigung der Regierung zusammentreten, keine Lehre oder Glaubenssatz ohne die gleiche Ermächtigung veröffentlicht oder Gegenstand der Lehre werden. Ferner darf kein israelitischer Religionsdiener einen Unterricht oder eine Gesetzesauslegung geben, welche den Beschlüssen des großen Sanhedrin [4]) oder den genehmigten Beschlüssen späterer Synodalversammlungen nicht entsprechen. — Zum Abschluß von Verträgen, zur Annahme freigebiger Verfügungen, zur Anstellung einer Klage bedürfen die Konsistorien der staatlichen Autorisation unter denselben Voraussetzungen und in denselben Formen wie die protestantischen Konsistorien und die Fabrikräthe (Art. 64 V. v. 25. Mai 1844).

III. Das Schutzrecht des Staates.

§ 45. Der appel comme d'abus. Der appel oder recours comme d'abus ist ein in Frankreich seit Jahrhunderten eingebürgertes Institut, welches von hervor-

1) Vgl. über die Wahlfähigkeit Art. 5 D. v. 29. August 1862; ferner D. v. 15. Juni 1850, über das Wahlverfahren und die Anfechtung der Wahl Art. 6 ff. D. v. 29. Aug. 1862, 31 ff. V. v. 28. Mai 1844, und D. v. 5. Febr. 1867.

2) Die Konsistorien können durch Verfügung des Ministeriums aufgelöst werden, vgl. Art. 23 V. v. 25. Mai 1844.

3) Vgl. Art 52 V. v. 25. Mai 1844 und Art. 10 D. v. 29. Aug. 1862.

4) Eine im Jahre 1808 von Napoleon I berufene Versammlung von Notabeln aller Synagogen Europas, welche über eine Anzahl wichtiger Punkte der jüdischen Lehre Beschluß faßte (cf. Dalloz, Rép. V. Culte, Nr. 723).

ragendem Einfluß auf die Entwicklung des Verhältnisses von Staat und Kirche war [1]). Derselbe war ursprünglich nur gegen die Uebergriffe der geistlichen Gerichtsbarkeit gerichtet, gegen welche durch dieses Rechtsmittel die Beschwerde an die weltlichen Gerichte, die Parlamente, eröffnet wurde; später übten aber die Parlamente auf Grund desselben das Recht aus, alle Anmaßungen der geistlichen Gewalt, welche den Freiheiten der gallikanischen Kirche oder den Gesetzen des Reichs zuwiderliefen, zu unterdrücken. Sitz des geltenden Rechts ist Art. 6 der auf die kathol. Kirche bezüglichen organischen Artikel, welcher bestimmt, daß in allen Fällen des Mißbrauchs der geistlichen Gewalt Seitens der geistlichen Vorgesetzten oder anderer geistlichen Personen Rekurs an den Staatsrath zulässig sei, und als Fälle des Mißbrauchs bezeichnet: die Anmaßung oder Ueberschreitung einer Gewalt; die Zuwiderhandlung gegen die Gesetze und Verordnungen des Staats; die Verletzung der Vorschriften der in Frankreich anerkannten kanonischen Satzungen; den Angriff auf die Freiheiten, Rechte und Gewohnheiten der gallikanischen Kirche sowie jede Unternehmung und jedes Vorgehen, durch welches bei Ausübung des Kultus die Ehre der Bürger verletzt und ihr Gewissen willkührlich beunruhigt wird oder welches in Bedrückung, Beleidignng oder öffentliches Aergerniß ausartet [2]). Gemäß Art. 7 ibid. kann anderseits die Geistlichkeit Rekurs ergreifen, wenn die öffentliche Ausübung des Kultus oder die ihr gesetzlich gewährleistete Freiheit angetastet wird. Die Bestimmungen beider Artikel sind durch Art. 6 der organischen Artikel der protestantischen Religion und Art. 55 der V. v. 25. Mai 1844 auf die protestantische und jüdische Geistlichkeit ausgedehnt.

Voraussetzung des Rekurses gegen Geistliche sind stets Handlungen, welche in Bethätigung des geistlichen Amts verübt wurden. Der Rekurs kann von jeder betheiligten Person d. h. von allen, welche unmittelbar und persönlich in ihren Rechten und in ihrer Ehre verletzt sind [3]), und außerdem von Amtswegen durch den Bezirkspräsidenten eingelegt werden. Bezüglich der Zuständigkeit bestimmt § 9 des Verw.Ges. v. 30. Dez. 1871: „Ueber Rekurse wegen Mißbrauchs in kirchlichen Angelegenheiten — recours comme d'abus — welche durch das die Organisation der Kulte betreffende Gesetz v. 18. Germinal X und die dasselbe ergänzenden Gesetze dem Staatsrathe übertragen sind, entscheidet an Stelle des Staatsraths der Bundesrath nach Vernehmung seines Ausschusses für Justizwesen". Die Fassung dieses § ist mangelhaft. Wäre der Bundesrath nur an Stelle des franz. Staatsraths getreten, so stünde ihm nur das Recht zu, die zu treffende Maßregel zu berathen und vorzuschlagen; der Erlaß derselben müßte vom Kaiser, als dem Staatsoberhaupte, ausgehen. Anderseits deutet der Ausdruck „entscheidet" darauf hin, daß auch letzteres dem Bundesrath übertragen werden sollte [4]).

Die Erklärung, daß ein Mißbrauch vorliege, hat die Bedeutung einer Rüge, durch deren Verhängung der Staat sein Oberaufsichtsrecht über die Kirche wahrt; mit derselben kann die Unterdrückung der den Mißbrauch begründenden Schriftstücke, nicht aber mehr, wie das früher der Fall war, der Ausspruch anderer Strafen verbunden werden. Die französ. Rechtsprechung hat aber jener Erklärung noch eine andere Bedeutung beigelegt. Bis zu dem Jahre 1831 herrschte in Frankreich die Rechtsanschauung, daß Art. 75 der

1) Vgl. hierüber und namentlich über die geschichtliche Entwicklung des recours comme d'abus: Friedberg, Zeitschr. für Kirchenrecht III, S. 68 ff.

2) Unter den verschiedenen Thatsachen, welche zu einer déclaration d'abus durch den franz. Staatsrath führten, sind hervorzuheben: die Einsetzung von Pfarrern vor Bestätigung derselben durch die Regierung; die Veröffentlichung einer Encyklika, zu deren Annahme die Ermächtigung der Regierung noch nicht vorlag; die Kritik von Gesetzen und Regierungshandlungen in Hirtenbriefen; das Verlangen eines Bischofs, daß die Pfarrer auf den weltlichen Gerichtsstand Verzicht leisten u. A. m.

3) Vgl. Entsch.St.R. v. 11. Januar 1829.

4) Der Bundesrath selbst hat den § in dem einzigen bisher vor ihn gebrachten Fall im letzteren Sinne aufgefaßt.

Verf. v. 22. Frimair VIII, welcher zur Verfolgung der „agents du gouvernement“ eine Ermächtigung des Staatsraths erfordert (vgl. § 16), auch auf Geistliche Anwendung finde. Durch Urtheil des Kassationshofs vom 23. Juni 1831 wurde diese Anschauung verlassen, nunmehr aber angenommen, daß zwar bezüglich derjenigen strafbaren Handlungen, welche nicht einen Mißbrauch der geistlichen Gewalt darstellen, ein Vorrecht der Geistlichen nicht bestehe, daß dagegen die Einlegung des appel comme d'abus die Vorbedingung der Verfolgbarkeit aller Handlungen sei, welche zugleich einen Mißbrauch und ein nach gemeinem Rechte strafbares Delikt enthalten, so daß in diesen Fällen die Gerichte erst auf Grund einer Verweisung der Sache durch den Staatsrath mit derselben befaßt werden durften [1]). Die neuere Rechtsprechung hat sich auch gegen diese Auffassung erklärt und macht nur die Erhebung der Privatklage noch von dem Erforderniß vorgängiger Einlegung des Rekurses wegen Mißbrauchs abhängig. Das Urtheil des Kassationshofs v. 10. August 1861 (D.P. 61. 1. 348), welches zuerst den neuen Standpunkt vertritt, geht dabei von der Erwägung aus: „daß es gegen alle Grundsätze sei, daß in Fällen, in welchen zugleich eine strafbare Handlung und ein Disziplinarvergehen vorliege, die Entscheidung des Disziplinargerichts derjenigen des Strafrichters vorangehe; daß, um dieses anzunehmen, eine spezielle derogirende Bestimmnng vorliegen müsse, was nicht der Fall sei.“ Es mag dahin gestellt bleiben, ob nicht schon unter der Herrschaft des franz. Rechts eine konsequente Auffassung zu dem gleichen Ergebniß auch bezüglich der Privatklage führen mußte [2]). Jedenfalls greift heute die fragliche Beschränkung nicht mehr Platz, da die Frage, unter welchen Voraussetzungen die Erhebung einer Privatklage zulässig ist, ausschließlich nach den Bestimmungen der Strafprozeßordnung für das deutsche Reich [3]) zu beantworten ist [4]).

---

1) Entsch. des Kassationshofs v. 18. Febr. 1836 und 26. Juli 1838 (D.P. 36. 1. 329; 38. 1. 334).

2) Vgl. in diesem Sinne Balbie III, Nr. 104, Serrigny I, Nr. 132.

3) Vgl. auch § 6 E.G. z. St.P.O. Die besonderen Bestimmungen des § 11 E.G. z. G.V.G. und des § 11 A.G. z. G.V.G. betreffen nur öffentliche Beamte, nicht auch Geistliche. —

4) Die Strafbestimmungen der Art. 199 c. pén. ff. gegen Geistliche, welche vor dem Nachweis der Eheschließung durch den Standesbeamten zu den religiösen Feierlichkeiten einer Eheschließung schreiten, oder welche in Predigten oder Hirtenbriefen Regierungsakte und Gesetze kritisiren, sind durch § 67 Reichsgef. v. 6. Febr. 1875 und § 130a St.G.B. ersetzt. In Kraft ist von den bezüglichen Strafbestimmungen des franz. Rechts nur noch Art. 207 c. pén. welcher lautet: »Tout ministre d'un culte qui aura, sur des questions ou matières religieuses, entretenu une correspondance avec une cour ou puissance étrangère, sans en avoir préablement informé le ministre de l'Empereur chargé de la surveillance des cultes et sans avoir obtenu son autorisation, sera, pour ce seul fait, puni d'une amende de 100 à 500 francs et d'un emprisonnement d'un mois à deux ans.«

Sachregister.

Die Reihenfolge der Seitenzahlen ist nicht — dem Alphabet entsprechend — so geordnet, daß E.-L. dem „Reich“ vorangeht sondern — aus praktischen Gründen — umgekehrt, so daß das „Reich“ vor E.-L. angeführt ist.

A.

Abgaben, welche in die Reichskasse fließen 180, 194 ff.
— in E.-L., von den Gütern der todten Hand 279.
Abgeordnete, siehe Reichstags-Abgeordnete.
— e.-l. s. Landesausschuß, Bezirkstage.
Abrechnung der Reichskasse mit den Landeskassen 199.
Absperrungd.Bundesgebietes 28.
Abweichungen vom Etatsgesetz 208 ff.
Admiralität 58, 169.
Agents du gouvernement in E.-L. s. Vorgerichtstellung.
Aktien, der Reichsbank 135.
—, Stempelpflicht d. A. 201.
—, — — in E.-L. 280.
Amt 54, 62.
Amtsdelikte 65.
Amtsgerichte 182.
— sind in E.-L. an Stelle der Friedensgerichte getreten 270.
Amtskautionen der e.-l. Landesbeamten 251.
Amtspflichten 64 ff.
Anfangstermin der verbindl. Kraft der Reichsgesetze 84 ff.
— der verbindl. Kraft der e.-l. Landesgesetze 265.
Anlagen, gewerbliche, in E.-L. Eintheilung und polizeiliche Vorschriften 289.
Anleihen 192 ff., 203.
— von E.-L. 276.
Annexe in E.-L., Begriff u. Errichtung 294.
Anstellung der Reichsbeamten 63, der Reichsbankbeamten 136, der Postbeamten, 144 ff., des Gesandschaftspersonals 121, der Konsuln 127.
— der e.-l. Landesbeamten 250, der Professoren an der Universität Straßburg 254, der Notare und Gerichtsvollzieher in E.-L. 255, der katholischen Geistlichen in E.-L. 294, der protestantischen Geistlichen in E.-L. 299, der israelitischen Religionsdiener in E.-L. 300.
Appel comme d'abus i. E.-L. 300.
Armeekorps 167.
Aufläufe Verbot der bewaffneten A. in E.-L., Recht zur Auflösung 284.
Auflösung des Reichstages 51.
Aufnahme in den Staatsverband 34.
Aufsichtsrecht des Staats über die Kirche in E.-L. 292.
Ausfertigung der Reichsgesetze 73, 77 ff., der Verordnungen 89, der Staatsverträge 108.
— der e.-l. Landesgesetze 265.
Ausführungsgesetze 92.
Ausführungsverordnungen, Recht des Kaisers zum Erlaß von A. in E.-L. 266.
Ausgaben des Reichs 203, 204, 206, 208, 209, 211.
— von E.-L. 278.
Ausgaben-Etat 206.
Auslieferung 32, Ablieferung an einen andern deutschen Staat 33.
Ausnahmegerichte, Verbot derselben 176.
Ausschüsse des Bundesraths 45.
Austrägal-Instanz der Standesherren 178.
Auswanderung 35. 169.
Auswärtige Angelegenheiten, Bundesrathsausschuß f. d. a. A. 46, Verwaltung d. a. A. 118 ff.
Auswärtiges Amt 58, 118, 126.
Ausweisung 28 ff., 31 a. E.
Außeretatsmäßige Ausgaben 209.
Außerkurssetzung der Landesmünzen 131 a. E.
Autonomie der Einzelstaaten 22, 26, 91.
Aversa der Zollausschlüsse 202 Note 1.

B.

Bahnpolizei-Reglement 156 ff.
Bankwesen 135 ff.
Bataillon 167.
Beamte siehe Amt, Reichsbeamte.
—, Rechtsverhältnisse der B. in E.-L. 249.
Beaufsichtigung der Verwaltung 21, 23, 39, 57, 100, 102 ff.
Beglaubigung von Urkunden durch Konsuln und Gesandte 124.
Begnadigungsrecht des Kaisers 179 Note 8, 180 Note 1.
— des Kaisers in E.-L. 230.
Beigeordnete in E.-L. 260.
Belagerungszustand siehe Kriegszustand.
— Recht des Kaisers zur Verhängung des B. in E.-L. 231.
Beleidigung des Kaisers und der Bundesfürsten 31.
Bergwerksteuer in E.-L. 279.
Berufskonsuln 127, siehe Konsul.
Betriebsfonds 191.
— in E.-L. 275.
Betriebsreglement der Eisenbahnen 158.
Betriebs-Telegraphen der Eisenbahnen 151, 153.
Beurkundungen durch die Reichskonsuln 124.
Bevollmächtigte zum Bundesrath 41 ff.
— z. Bundesrath für E.-L. 229.
Bewaffnete Macht des Reichs 161 ff.
Bezirke sind in E.-L. an Stelle der Departements getreten 247.
Bezirkshaushaltsetat, e.-l. 257.
Bezirkspräsidenten in E.-L., Zuständigkeit des B. 247, Anstellung der Lehrer durch B. 250, Organ der Bezirke 256, Träger der Landespolizei 282, Vorsitz im Bezirksrath 288.
Bezirksräthe in E.-L. 288 ff.
Bezirkstage in E.-L. 256 ff.
Bezirksunterrichtsrath in E.-L. 245.
Biersteuer 24, 197, 200.
— in E.-L. 279.

Bischöfe, Anstellung der B. in E.-L. 295.
Bisthum, Einrichtung von 2 B. in E.-L. 294.
Branntweinsteuer 24, 197, 200.
Briefe 150, 151.
Briefgeheimniß 150.
Buchhandel, polizeiliche Beschränkungen in E.-L. 285.
Budgetrecht 204 ff.
Bündnißverträge 12 ff.
Bürgerliche Rechtsstreitigkeit 174 ff.
Bürgermeister in E.-L. 259.
Bundesamt f. d. Heimatwesen 61.
Bundesgebiet 27 ff.
Bundesrath 40 ff., seine Kompetenz 42, Geschäftsgang 44, Ausschüsse 45.
— als Organ der Landesstaatsgewalt in E.-L. 225; Zuständigkeit in E.-L. 232, Mitwirkung bei der Landesgesetzgebung 264, Rekursinstanz bei Mißbrauch der geistlichen Gewalt 301.
Bundesstaat, Begriff 15 ff.

C.

Civilkammer der Landgerichte 182.
Civilkommissar in E.-L. 219.
Civilversorgungswesen 171.
Concessionen, Anfechtung der Ertheilung von C. in E.-L. 289.
Conseil d'Etat, in E.-L., Verwaltungsfunktionen desselben 231, Mitwirkung beim Erlaß von Verordnungen 266, Zuständigkeit in streitigen Sachen 287.

D.

Decharge s. Entlastung.
Defekte 65.
Diensteid 64.
— der Bischöfe in E.-L. 295.
— der e.-l. Landesbeamten 251,
Diensteinkommen der e.-l. Landesbeamten 251.
Dienstenthebung der Reichsbeamten 68.
— der richterl. Beamten in E.-L. 253, der Notare und Gerichtsvollzieher in E.-L. 255.
Dienstpflicht d. Reichsbeamten 62, 64, gesetzliche Dienstpflicht, militärische 169 ff., gerichtliche 185.
Dienstvergehen 65.
Diplomatische Agenten 118.
Direktorium der Kirche Augsburger Konfession in E.-L. 298.
Disziplin der richterl. Beamten in E.-L. 252.
Disziplinarbehörden 61.
Disziplinarkammern in E.-L. 252.
Disziplinarverfahren 66.
Disziplinarvergehen 65 ff.
Disposition, Stellung der Beamten z. D. 68.
Druckereien, polizeiliche Beschränkungen des Betriebs von D. in E.-L. 285.
Druckschriften s. Kolportage.

E.

Ehrenamt 186.
Eichung 129.
Eid der Mitglieder des Landesausschusses in E.-L. 235, der Mitglieder der Bezirkstage 257 siehe Diensteid.
Eidesabnehmen durch Konsuln 125.
Eidespflicht der Zeugen 188.
Einfuhrverbote 28.
Einjährig-Freiwillige 167.
Einnahmen des Reiches 194, 202, 207, 208, 211 a. E.
— von E.-L. 278, der Bezirke 257, der Gemeinden 259.
Einzelstaaten, ihr Verhältniß zum Reich 19 ff.
Eisenbahnwesen 155 ff.
Elsaß-Lothringen 14.
— Erwerbung von E.-L. 222, staatsrechtl. Gestaltung 224, Stellung im Reiche 229, Gebietseintheilung 247.
Elsaß-Lothringer, besondere Landesangehörigkeit 226.
Enregistrement in E.-L. 280.
Entlastung 212 ff.
Erfindungen 140.
Eröffnung des Bundesraths 44, des Reichstags 51.
Ersatzbedarf 164.
Etat s. Reichshaushalts-Etatsgesetz.
— f. E.-L. s. Bezirks- und Landeshaushalts-Etat.
Exekution gegen Einzelstaaten 23.
Exequatur 122.
Expropriation f. Eisenbahnen 156, f. Festungsanlagen 166.
Exterritorialität der Bundesraths-Mitglieder in Preußen 42, Ausschluß der Gerichtsbarkeit wegen E. 178, 187.

F.

Fahneneid 165 ff.
Fahrzeuge, Militärlasten der Besitzer von F. 173.
Feiertage in E.-L. 293.
Festungen 166.
Festungsbaufonds 191.
Festungskommandanten 163.
Festungsrayon 173.
Finanzschulden 192.
Finanzvermögen 190.
— von E.-L. 275.
Finanzwesen 189 ff.
Finanzwirthschaft des R. 201 ff.
Fiskus s. Reichsfiskus.
— in E.-L. s. Landesfiskus.
Frankirung 149.
Freihäfen 24, 195.
Freiheit, Grundsatz der religiösen F. in E.-L. 291.
Freipässe 199 Note 2.
Freizügigkeit 32, 128.
Frieden, Recht des Kaisers zum Abschluß 114.
Friedensleistungen 173.
Friedenspräsenzstärke des Heeres 167.
Friedensvertrag mit Frankreich 222.
Fuhrkosten der Beamten 66.
— der e.-l. Landesbeamten 251.
Funktionszulagen 66.

G.

Garnison 164.
Gebühren der Consuln 128, der Eichungsstellen 130, der Münzstätten 133, für den Patentschutz 142, der Post- u. Telegraphen-Anstalten 144, 149, der Rechtsanwälte 184 Note 4, der Zeugen und Sachverständigen 188, der Gerichte 189, Statist. Gebühr 200.
— für Rechnung der e.-l. Landeskasse 280.
Gegenzeichnung des Reichskanzlers 55, 57, 78, 89.
— des Statthalters von E.-L. 241.
Gehorsamspflicht der Einzelstaaten 23, der Unterthanen 30, der Beamten 64, der B. im auswärtigen Dienst 120.
Geldwesen 131.
Gemeinden, Verfassung und Verwaltung der G. in E.-L. 258 ff.
Gemeinderäthe in E.-L. 261.
General-Direktor der Zölle und indirekten Steuern i. E.-L. 246.
General-Gouverneur v. E.-L. 219.
Generalkommando 168.
Generalkonsulate 127.
Generalsstellen, Ernennung der Inhaber 163.
General-Verfügung 100.
Gerichte 174, 182 ff.
— Errichtung und Besetzung derselben in E.-L. 269 ff.
Gerichtsbarkeit 174 ff.
Gerichtsbehörden, Trennung von den Verwaltungsbehörden in E.-L. 271.
Gerichtsdienst 185 ff.
Gerichtsherrlichkeit in Militärstrafsachen 166.
Gerichtskosten 189.
— in E.-L. 280.
Gerichtsschreiber 183.
Gerichtsstand 178, der Militärpersonen 170, des Reichsfiskus 189.
Gerichtsverfassung 182 ff.
Gerichtsvollzieher 183 ff.

Gerichtsvollzieher in E.-L. 255.
Gerichtswesen 174 ff.
Gesandtschaften 118.
— fremder Mächte und deren Personal 178.
Geschäftsordnung des Landesausschusses 236.
Geschenke an Reichsbeamte 65.
Geschworene 185.
Gesetz, Begriff und Erfordernisse 70 ff., Sanction 72, Ausfertigung und Verkündigung 73. Weg der Reichsgesetzgebung 73 ff., Feststellung des Gesetzentwurfs 74, Sanction 75 ff., Kein Veto des Kaisers. Ausfertigung 77, Wirkung derselben 78, Verkündigung ebenda, Gesetze im formellen Sinn 79 ff., Wirkungen der Gesetze. Formelle Gesetzeskraft 81, Materielle Wirkungen 83, Verordnungen 85 ff., Reichs- und Landesgesetze 91 ff., Anleihegesetze 193, Etatsgesetz 204 ff.
— Weitergeltung der franz. G. in E.-L. 220, s. Landesgesetze.
Gesetzblatt des Reichs 78.
— von E.-L. 265.
Gewerbebetrieb der Reichsbeamten 65.
Gewerbegerichte in E.-L. 270.
Gewerbesteuer in E.-L. 279.
Gewerbewesen 128, 140, 143 ff.
Goldmünzen 132.
Grundsteuer in E.-L. 279.
Grundstücke im Festungsrayon 173, Heimfallsrecht der in den Besitz einer Reichsverwaltung übergegangenen G. 191 ff.
Gutachten, Pflicht zur Erstattung 188.

H.

Handel, Bundesraths-Ausch. f. Handel und Verkehr 45, Pflichten der Konsuln f. das Interesse des H. 122, 126.
Handelsrichter 186.
— in E.-L. 253 Note.
Handelssachen, Kammer f. H. 182.
Handelsverträge mit Oesterreich und der Schweiz 114.
Hauptpfarreien in E.-L. 294.
Heer 161, das stehende Heer 167.
Hilfspfarreien in E.-L. 294.
Hinterbliebene von Reichsbeamten 67.
— von e.-l. Landesbeamten 253.
Hochverrath 29, 30 ff., Zuständigkeit des Reichsgerichts 179.
Hülfsbedürftige Reichsangehörige 126.
Hülfssenate beim Reichsgericht 179.

J.

Jadehafen s. Kriegshäfen.
Immunität der Mitglieder des Landesausschusses in E.-L. 235.
Indigenat 32.
Initiative bei Gesetzesvorschlägen 74, bei Staatsverträgen 107.
Inspektion des Heeres 163, in Bayern 164.
Inspektionsversammlungen in E.-L. 298.
Inspektoren der Kirche Augsburger-Konfession in E.-L. 298.
Interpellationen 53.
Invaliden 171.
Invalidenfonds 190.
Jungholz 195.
Jura singularia (Sonderrechte) 24.
Jura singulorum (Individuelle Rechte) 25.
Justizamt des R. 59, 181.
Justizdienst 186.
— in E.-L., Vorbereitungszeit 251.
Justizwesen, Bundesrathsausch. f. J. 45.

K.

Kadre-System 167.
Kaiser, staatsr. Stellung 37, Titel 38, Regierungsrechte 39, Völkerrechtl. Vertretung 109, 118, Militär. Oberbefehl 163.
— Inhaber der Staatsgewalt von E.-L. 225, einzelne Rechte 230, Recht der Berufung und Auflösung des Landesausschusses 235, Ernennung der Landesbeamten 249, Sanktion der Landesgesetze 264, Verordnungsgewalt 265.
Kaiserlicher Rath in E.-L. 290.
Kantone in E.-L., Errichtung und Abänderung von K. 247, Bedeutung der K. 255.
Kapelle, Errichtung von K. in E.-L. 294.
Kasernirungskostenbeiträge 280.
Kathedral-Kapitel in E.-L. 295.
Kautionen der e.-l. Landesbeamten 251.
Kieler Hafen, siehe Kriegshäfen.
Kirche in E.-L., katholische 293 ff., protestantische 297.
Kirchenfabrik in E.-L. 297 Note.
Kirchenräthe in E.-L. 298.
Klage in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten 177.
Klagen gegen den e.-l. Landesfiskus 275.
Kolportage von Druckschriften in E.-L. 286.
Kommissare, außerordentliche Gemeindek. in E.-L. 262.
Kommunalsteuern des Reichsfiskus 190, der Reichsbank 138.
Kompetenzgrenze zwischen Reich u. Einzelstaaten 17, 21 ff., 30.
Kompetenzkonflikte 176.
Kongregationen, religiöse, i. E.-L. 295.
Konsekration protest. Geistlichen in E.-L. 299.
Konsistorien in E.-L., protest. 298, israelitische 300.
Konsistorialkirchen in E.-L. 298.
Konsistorialsynagogen i. E.-L. 299.
Konsular-Agenten 127.
Konsular-Gerichtsbarkeit 124, 180, 187.
Konsular-Verträge 122 a. E.
Konsulate 121 ff., 127.
Konsuln 64, 65, 121 ff.
Kontingente 161.
Kontingentsherren 165 ff.
Kontrole, militärische 169.
Kreisdirektoren in E.-L. 248.
Kreise, Unterabtheilung der Bezirke in E.-L. 247.
Kreistage in E.-L. 255.
Kriegserklärung 44, 113.
Kriegsformation des Heeres 167.
Kriegsgerichte 175.
Kriegshäfen 167, 173.
Kriegsleistungen 173.
Kriegsmarine 169.
Kriegsministerien 168.
Kriegsschatz 190.
Kriegswaffen, Fabrikation v. K. in E.-L. 284.
Kriegszustand 164.
Kronprinz des deutschen Reiches und von Preußen 38.
Kultus, jüdischer, in E.-L. 299.
Kupfermünzen 132.

L.

Landesangehörigkeit in E.-L. 226.
Landesausschuß f. E.-L. 232 ff.
Landesbeamte, e.-l. 249.
Landesfiskus, e.-l. 277 ff.
Landesgesandtschaften 119, 120.
Landesgesetze und Reichsgesetze 18, 91 ff.
Landesgesetze, Ausfertigung und Verkündigung E.-L. 265, Verhältniß der e.-l. L. zu den Reichsgesetzen 267.
Landesgesetzgebung, Formen der e.-l. 263.
Landeshaushalt-Etat, e.-l. 277.
Landesherren 20, 31, 165, 178, 187.
Landesmünzen 131.
Landespapiergeld 134.
Landespatente 143.
Landesschulden von E.-L. 276.
Landesverrath 30 ff.
Landesverweisung 28 ff., 31 a. E., 33.
Landgerichte 182.
— in E.-L. 269.
Landheer, Bundesraths-Ausch. f. das L. 45.
Landlieferungen 173.
Landsturm 168.

Landwehr 168.
Legislatur-Periode des Reichstages 51.
Legitimation, Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit durch L. 34, 35.
Lehrer, Rechtsverhältnisse der Lehrer in E.-L. 249, Anstellung derselben 250.
Lizenzgebühren in E.-L. 279.
Lootsen 143.
Lotterielooſe, Stempelpflicht 201.
Luxemburg, Eisenbahnen 190, Zollanschluß 195.

M.

Majestätsbeleidigung 31.
Männer-Kongregationen in E.-L. 296.
Marine 161, 169.
Marinebehörden 58 a. E.
Marine-Strafgerichte 60.
Maß- und Gewichtswesen 129 ff.
Matrikel, Führung durch die Reichskonsuln 125.
Matrikularbeiträge 202, 203 ff., 207, 212.
Mediatisirte, Befreiung von der Wehrpflicht 169, Austrägalgerichte 178.
Meß- und Wäge-Werkzeuge 129.
Militärbeamte 63, 170.
Militärdienst 169.
Militäretat 165, 206.
Militärgerichte 166, 170, 175.
Militärgesetzgebung 162.
Militär-Kirchenordnung 162.
Militär-Konventionen 162.
Militärlasten 172 ff.
Militärpersonen 170.
Militärpflicht 169.
Militär-Verordnungsrecht 163.
Militär-Verwaltung 168.
— in E.-L. 243.
Minister 55.
Ministerium v. E.-L. 241, ff. Anstellungsbefugnisse 250, 255, 300, Vertretung des Landesfiskus 275, ordentlicher Richter i. streitigen Verwaltungssachen 287.
Mißbrauch der geistlichen Gewalt in E.-L. 301.
Mobiliarsteuer in E.-L. 279.
Mobilmachung 164.
Münzen 132.
Münzprägung 133.
Münzsystem 131.
Mutationsgebühren in E.-L. 280.

N.

Nachtragsetat 205.
Naturalisation 34.
Naturalverpflegung 173.
Nickelmünzen 132.
Norddeutscher Bund, Gründung 6 ff., Verhältniß zu den südd. Staaten 11 ff., Rechtskontinuität mit dem D. Reich 13.
Normal-Eichungs-Kommission 129 ff.
Normal-Gewichte u. -Maße 130.
Notare in E.-L. 254.
Notenbanken 138 ff.

O.

Oberbefehl des Kaisers 163.
Oberkonsistorium in Straßburg 298.
Oberlandesgerichte 182, 183.
— von E.-L. 270.
Ober-Postdirektionen 154.
Oberpräsident von E.-L. 237.
Oberreichsanwalt 60, 184, 186.
Oberschulrath in E.-L. 243.
Ober-Seeamt 143 ff.
Oberstes Landesgericht in Bayern 181.
Oeffentlichkeit der Reichstags-Verhandlungen 51.
— der Verhandlungen des Landesausschusses in E.-L. 236.
Offiziere 169, 171.
Officiers ministériels i. E.-L. 254.
Option in E.-L. für die franz. Staatsangehörigkeit 226.
Orden, Verleihung an Reichsbeamte 65.
— Verleihung an e.-l. Staatsangehörige 228.
Ortszulagen der e.-l. Landesbeamten 251.

P.

Päbstliche Erlasse, Genehmigung vor ihrer Verkündung in E.-L. 293.
Papiergeld 134.
Parallelbahnen 156.
Paßwesen 28.
Patentamt 62, 140.
Patentschutz 140 ff.
Patentsteuer in E.-L. 278.
Pauschsummen für die Zollverwaltungskosten 200.
Pension der Reichsbeamten 67, der Reichsbankbeamten 136, der Militärpersonen 171.
Pensionen der Hinterbliebenen von e.-l. Landesbeamten 253, der Hinterbliebenen von Professoren der Universität Straßburg 254.
Personal- u. Mobiliarsteuer in E.-L. 279.
Petitionen 47.
— i. E.-L. an den Landesausschuß, geschäftliche Behandlung 236.
Pfarradjunkte in E.-L. 299.
Pfarreien, in E.-L. kath. 294, protest. 298.
Pfarrer i. E.-L. Anstellung d. kath. Pf. 295, der protest. Pf. 299.
Pferde, Kriegsleistungen der Besitzer von Pf. 173.
Polizei in E.-L., Begriff und Arten 281.
Polizeidirektoren in E.-L. 249.
Polizeikommissare in E.-L. 249 Note.
Polizeiverfügungen in E.-L. 283.
Polizeiverordnungen in E.-L. durch den Kaiser 266, die Bezirkspräsidenten 282, die Bürgermeister 260.
Polizeiverwaltung, Behörden der P. in E.-L. 281.
Portodefraudationen 154.
Portofreiheiten 149.
Postämter 154.
Postdienst 155.
Post- und Telegraphen-Anstalten 146 ff.
Post- und Telegraphen-Beamte 145.
Post- und Telegraphen-Verwaltung 144 ff.
Postvereins-Vertrag 146.
Postzwang 150.
Präfekturräthe in E.-L. 288.
Präsenzstand des Heeres 163, 167.
Presse, periodische in E.-L. 285.
Privat-Notenbanken 138 ff.
Professoren der Universität Straßburg 234.
Promulgation, siehe Ausfertigung der Reichsgesetze.
Prüfungsrecht d. Gerichte bei Verordnungen in E.-L. 266, 283.
Publikation, siehe Verkündigung.

Q.

Quartierleistung 173.
Quotitätssteuern in E.-L. 279.

R.

Rabbinatsbezirke in E.-L 299.
Rabbiner, Anstellung in E.-L. 300.
Ratificirung der Staatsverträge 114.
Rayonbeschränkungen 173.
Rechnungen, Stempelpflicht 201.
Rechnungshof des D. Reichs 60, 212 ff.
— des D. Reichs, Kontrolinstanz für E.-L. 277.
Rechnungslegung 212 ff.
Rechnungswesen, Bundesraths-Ausschuß für das R. 45, 199.
— in E.-L. 277.
Rechtsanwaltschaft 184.
Rechtshülfe 181.
Rechtskontrolen der Polizeiverwaltung in E.-L. 283.
Rechtsschutz 31, 33, 177.
Rechtsweg 174 ff.
— in E.-L. entscheiden die Gerichte über die Zulässigkeit des R. 273.
Redefreiheit der Reichstagsmitglieder 53.
Regentschaft 38.
Reich, Entstehungsgeschichte 1 ff., Rechtliche Natur 15 ff., Mit-

glieder 20, Verhältniß zu den Einzelstaaten 21 ff.
Reichsangehörige 29 ff.
Reichsangehörigkeit der E.-L. 227.
Reichsanwaltschaft 60, 184, 186.
Reichsanzeiger 191.
Reichsbank 135.
Reichsbank-Direktorium 136.
Reichsbank-Hauptkasse 138.
Reichsbank-Kuratorium 59, 136.
Reichsbankstellen 137.
Reichsbeamte 62 ff.
Reichsbehörden 54 ff.
Reichsbevollmächtigte für die Kontrole der Zölle und Verbrauchssteuern 198 ff.
Reichsbürgerrecht 29 ff.
Reichsbürgschaften 192.
Reichsdruckerei 191.
Reichseigenthum 190 ff.
Reichs-Eisenbahnamt 59, 160.
Reichs-Eisenbahn-Baufonds 191.
Reichs-Eisenbahnen in E.-L. 190, 194.
Reichs-Finanzbehörden 59 ff.
Reichs-Finanzwesen 189 ff.
Reichs-Fiskus 189.
Reichsgebiet 27 ff.
Reichsgericht 60, 179, 183.
— Disziplinarhof für e.-l. Richter 253.
Reichsgesetz, siehe Gesetz.
Reichsgesetzblatt 78 ff.
Reichsgewalt 19 ff.
Reichs-Haushalts-Etatsgesetz, Bedeutung 204, 208, Feststellung 205, Form 206, Wirkungen, Etatsabweichungen 208 ff., Kontrole 213.
Reichsjustizamt 59, 181.
Reichskanzler, Preußischer Bevollmächtigter und Vorsitzender des Bundesraths 56, Reichsminister 56 ff., Vertreter des R. 57 ff., Entlastung desselben 214.
— früher Minister in E.-L. 225, 237.
Reichskassenscheine 135, 194.
Reichsschatzamt 59, 201.
Reichsschulden 192.
Reichsschulden-Kommission 60.
Reichsschulden-Verwaltung 59.
Reichs-Stempelabgaben 200, 201.
Reichstag, Rechtl. Natur und staatsrechtl. Befugnisse 46. Bildung (Wahlrecht) 47 ff., Geschäftsgang 51 ff., Beschlüsse 52, Abtheilungen und Kommissionen 52.
— Mitwirkung bei der e.-l. Landesgesetzgebung 225, 264.
Reichstags-Abgeordnete 53.
Reichstagsbeamte 52.
Reichstagsgebäudefonds 191.
Reichstags-Präsidenten 52.
Reichstagswahlen, siehe Wahlen.
Reichsverfassung 14.
— Einführung in E.-L. 228.
Reichsverwaltung und Staatsverwaltung 21 ff., 101 ff.
Reichsverwaltungsbehörden 58 ff.
Reichswährung 131.
Religionsgesellschaften in E.-L. 291 ff.
Rentenverschreibungen, stempelpflichtige 201.
Repartitionssteuern in E.-L. 278.
Requisitionsrecht 166.
Reservatrechte, siehe Sonderrechte.
Reserve 168, 169.
Restverwaltung 209.
Retorsionszoll 196.
Rheinschifffahrtsgerichte in E.-L. 271.
Richterliche Beamte 186.
— in E.-L. 252.
Rübenzucker-Steuer 197, 200.
Ruhestand der Reichsbeamten 68, 69.

S.

Sachverständigen-Gutachten 188.
Salzsteuer 197, 200.
Sanction der Reichsgesetze 75, der Verordnungen 87, der Staatsverträge 108.
— der e.-l. Landesgesetze 264.
Schadenersatzklagen gegen den e.-l. Landesfiskus 274.
Schadensersatz-Pflicht der Reichsbeamten wegen Pflichtverletzungen 65.
Schatzanweisungen 192.
Scheidemünzen 132.
Schiedsrichterl. Thätigkeit des Bundesrathes 43, der Reichskonsuln 126.
Schifferprüfungen 143.
Schiffsfahrzeuge 173.
Schiffsführer, Meldepflicht derselben bei den Reichskonsuln 124, Einsetzung eines neuen Sch. durch den Reichskonsul 124.
Schiffsvermessung 130.
Schlußnoten, Stempelpflicht 201.
Schöffen 185.
Schöffengerichte 182.
Schuldverschreibungen, Stempelpflicht 201.
Schulen, siehe Unterrichtswesen.
Schulkommission in E.-L. 244.
Schulpflicht in E.-L. 245.
Schutzgenossen 125.
Schwurgerichte 182.
Seeämter 143.
Seemannsämter 123.
Seewehr 169.
Seewesen, Bundesrathsausschuß f. d. S. 45.
Selbstverwaltung der Einzelstaaten 21, 101, 102 ff.
Seminare in E.-L. 295.
Senate der freien Städte 40, 166.
Silbermünzen 132.
Soldatenstand 170.
Sonderrechte 24 ff.
— E.-L. keine S. 229.
Spielkarten-Stempel 200.
Staats-Angehörigkeit 29, 34.
— e.-l. 227.
Staatsanwaltschaft 183.
— in E.-L. 270.
Staatsbürgerrecht 32.
Staatsdienst 62 ff.
Staatsforsten von E.-L. 275.
Staatsgebiete 27.
Staatsgut v. E.-L. franz.-rechtl. Grundsätze 275.
Staatsrath in E.-L. 245.
Staatssekretär in E.-L. 239, 241.
Staatsverträge 104 ff.
Staatsverwaltung 101 ff.
Standesbeamte, Konsuln als St. 123.
Standrecht 175.
Stations-Kontroleure 198.
Statistik des Waarenverkehrs 200.
Statistische Abgabe 200.
Statistisches Amt 58, 200.
Statthalter v E.-L 238 ff., 250.
Stellvertretung des Reichskanzlers 57.
Stempel-Abgaben 200 ff., 203 a. E., 204.
Stempelgebühren in E.-L. 280.
Sterbe-Monat 67.
Steuermanns-Gewerbe 143.
Steuern in E.-L. 278, Nachlaß und Minderung 289.
Steuerdirektoren in E.-L. 248.
Steuerwesen, Ausschuß des Bundesraths f. Zoll- u. St. 45.
Strafgerichtsbarkeit 177.
Strafkammern 182.
Strafversetzung 66.
Straßen, öffentliche, 153.
Streitigkeiten zwischen Bundesstaaten 43.
Süddeutsche Staaten, Verhältniß zum Nordd. Bund 11 ff.
Suspension vom Amt 68.
Synoden in E.-L. 298.

T.

Tabakmanufaktur e.-l. 275.
Tabaksteuer 197, 200, 204.
Tagegelder der Reichsbeamten 66.
— e.-l. Landesbeamten 251, der Mitglieder des Landesausschusses 235.
Telegraphen-Anstalt 146.
Telegraphen-Beamte 145.
Telegraphen-Wesen 144 ff.
Telegraphen-Zwang 151.
Territorial-Eintheilung 28, 168.
— von E.-L. 247.
Thaler 132.

Thüringischer Zoll- und Handelsverein 198.
Thür- und Fensterſteuer in E.-L. 279.
Titel, Annahme von fremden Regierungen Seitens der Beamten 65.
Todte Hand in E.-L. ſ. Abgaben.
Treuverpflichtung der Unterthanen 30, 33, der Beamten 64.
Truppenkaſſen 191, 212.

U.

Uebergangsſteuer 195.
Ueberſchüſſe der Finanzverwaltung 194.
Ulm 167 Note 1.
Umzugskoſten 66 Note 7.
— der e.-l. Landesbeamten 251.
Unterrichtsweſen in E.-L. 243 ff.
Unterſtaatsſekretäre in E.-L. 242.
Unterſtützungs-Wohnſitz 128.
Unterthanen, ſogen. de facto U. 125.
Urkunden, Ausſtellung und Legaliſirung durch die Konſuln 124.
Urkunden-Gebühren in E.-L. 280.
Urkunden-Stempel 201, 204.
Urlaub der Beamten 64.
Urtheil 176 ff.

V.

Verantwortlichkeit des Reichskanzlers 55, 57, 75, 78, 79, 89, 104, 214.
— des Statthalters v. E.-L. 239, des Miniſteriums v. E.-L. 241.
Vereine, polizeil. Beſchränkungen in E.-L. 286, religiöſe Vereine in E.-L. 292.
Verfaſſungsgeſetze 45, 82, 83.
Verfaſſungswidrige Geſetze 82.
Verfügung 98 ff.
Verjährung fiskaliſcher Schulden v. E.-L. 274.
Verklarungen 125.
Verlaſſenſchaften von Reichsangehörigen 124.
Vermeſſung von Seeſchiffen 130.
Vermögensverwaltung, in E.-L. Aufſicht über die V. der Bezirke 258, der Gemeinden 259, der Religionsgeſellſchaften 297, 299, 300.
Verordnungen 85 ff., Verwaltungs-Verordnungen 100, V. zur Ausführung von Staatsverträgen 107.
Verordnungsgewalt des Kaiſers in E.-L. 265.
Verſammlungen, öffentliche, polizeiliche Beſchränkungen in E.-L. 286.
Verſetzung von Beamten 68, v. Offizieren im Reichsdienſt 166.
Verſorgung der Militärperſonen 171.
Vertagung des Bundesrathes 44, des Reichstages 51.
Verwaltung, Begriff 93, Rechtsgeſchäfte der V. 97, Kontrole der V. 100, Selbſtverwaltung der Einzelſtaaten 21, 101, 102, freie Verwaltung derſelben 102, unmittelbare Reichsverwaltung 22, 104, Zoll- und Steuer-Verw. 198.
Verwaltungsbefehl 98, Dienſtbefehl 99, Unterſchied gegen Geſetzesbefehl und Urtheilsbefehl 177.
Verwaltungsbehörden, Trennung von den Gerichtsbehörden in E.-L. 251.
Verwaltungsgerichte des Reichs 61.
Verwaltungsgerichtsbarkeit 178, Note 1.
— in E.-L. 287 ff.
Verwaltungsgeſetze 95 ff.
Verwaltungskompetenz d. Reiches 21, 101 ff.
Verwaltungsſchulden 192.
Verwaltungsvermögen 191.
— von E.-L. 275.
Verwaltungsverordnungen 100.
Veto Preußens bei Bundesrathsbeſchlüſſen 45, vgl. 76.
Vollſtreckbarkeit der Urtheile 177.
Vorgerichtſtellung der Verwaltungsbeamten in E.-L. 251.
Vorſchußverwaltung 209.
Vorrechte der geſetzlich anerkannten Religionsgeſellſchaften in E.-L. 292.
Vorſpannleiſtung 173.

W.

Waarenverkehr, Statiſtik desſelben 200, Freiheit deſſelben im Bundesgebiet 195.
Waffenpolizei in E.-L. 284.
Wahlen zum Reichstage 47.
—, in E.-L. zum Landesausſchuß 234, zu den Bezirkstagen 256, zu den Gemeinderäthen 261, Anfechtung 289.
Wahlkonſuln 127.
Wahlkreiſe 48.
Wahlprüfungen 50.
Wahlrecht 48, 50.
Wahlverfahren 49.
Waldſervituten in E.-L., Verfahren bei Loslöſung 290.
Wartegeld der Reichsbeamten 68.
Wechſel, Stempelpflicht 201.
Wehrpflicht 169.
Weinbeſteuerung 195, Note 3.
Weinſteuer in E.-L. 279.
Werften 169.
Wilhelmshafen, ſ. Kriegshafen.
Wittwen- und Waiſengelder 67, 194.
Wohnrecht 31, 33.
Wohnungsgeldzuſchuß 67.

Z.

Zeitungen, Befugniß zur Herausgabe in E.-L. 285.
Zeugenpflicht 187 ff.
Zollabrechnung 199.
Zollämter in den Hanſeſtädten 198 Note 1.
Zollausſchlüſſe 195, 202 Note 1.
Zollgebiet 195.
Zolltarif 196.
Zoll- und Steuer-Geſetzgebung 196 ff.
Zoll- und Steuer-Kontraventionen 199.
Zoll- und Steuer-Konventionen 198.
Zoll- und Steuer-Verordnungen 197, 198.
Zoll- und Steuerweſen, Bundesraths-Ausſchuß 45, 199.
Zollverein 12, 194.
Zuckerſteuer 197, 200.
Zwangsbefehle, Beitreibung fiskaliſcher Forderungen mittels Z. in E.-L. 274.

Zweiter Halbband.

Handbuch

des

Oeffentlichen Rechts.

Zweiter Band.

Das Staatsrecht des Deutschen Reiches und der Deutschen Staaten. I.

Zweiter Halbband.

Das Staatsrecht des Königreichs Preußen.

Von

Geheime Rath Dr. H. Schulze,
ord. Professor des Staatsrechts an der Universität Heidelberg.

Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen.

Von

Dr. C. E. Leuthold,
Bergamtsdirector in Freiberg.

Freiburg i. B. und Tübingen 1884.
Akademische Verlagsbuchhandlung von J. C. B. Mohr
(Paul Siebeck).

Das Recht der Ueberſetzung in fremde Sprachen behält ſich die Verlagshandlung vor.

Druck von H. Laupp in Tübingen.

Inhaltsübersicht.

Das Staatsrecht des Königreichs Preußen.

Von

Geheime Rath Professor Dr. H. Schulze.

Seite

Allgemeine Litteraturübersicht 3

I. Abschnitt: Die Genesis des preußischen Staates.

§ 1. Die Zeiten des Territorialstaates 5
§ 2. Die Gründung des Staates Brandenburg-Preußen 10
§ 3. Der Staat Friedrichs des Großen 15
§ 4. Preußens Zusammenbruch und Wiederherstellung 19
§ 5. Konstitutionelle Anfänge 25
§ 6. Preußen an der Spitze Deutschlands 29

II. Abschnitt: Staatsrechtliche Individualität des preußischen Staates der Gegenwart.

§ 7. Preußen eine Monarchie 31
§ 8. Preußen eine konstitutionelle Monarchie 31
§ 9. Preußens Stellung im Deutschen Reiche 33

III. Abschnitt: Das preußische Staatsgebiet. (Tit. I. der V.U.)

§ 10. Preußens Staatsgebiet als Einheit 34
§ 11. Die Eintheilung des preußischen Staatsgebietes 35

IV. Abschnitt: Die Angehörigen des preußischen Staates. (Titel II. der V.U.)

§ 12. Die Eigenschaft eines Preußen 35
§ 13. Die sogenannten Grundrechte des Preußen 36

V. Abschnitt: Das preußische Königthum. (Titel III. der V.U.)

§ 14. 1) Persönliche Stellung des Königs 40
§ 15. 2) Die Regentenrechte des Königs 41
§ 16. 3) Die Ehrenrechte des Königs 44
§ 17. 4) Pekuniäre Rechte des Königs 45
§ 18. 5) Erwerbung der königlichen Würde, Thronfolge 47
§ 19. 6) Die Regentschaft 48

VI. Abschnitt: Von der Volksvertretung oder den Häusern des Landtages. (Titel V. der V.U.)

§ 20. 1) Im Allgemeinen 50
§ 21. 2) Zusammensetzung des preußischen Landtages 51
§ 22. 3) Persönliche Rechtsstellung der Mitglieder des Landtages 54
§ 23. 4) Von den Befugnissen der Volksvertretung 56
§ 24. 5) Von der Versammlung beider Häuser des Landtages 58

VII. Abschnitt: Das staatliche Behördensystem.

§ 25. Im Allgemeinen 61
§ 26. A. Das Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten 62

Seite

§ 27. B. Das Ministerium des Innern 62
§ 28. C. Das Ministerium d. geistlichen, Unterrichts- u. Medicinalangelegenheiten 65
§ 29. D. Das Ministerium für Handel und Gewerbe 66
§ 30. E. Das Ministerium für öffentliche Arbeiten 67
§ 31. F. Das Ministerium für Landwirthschaft, Domänen und Forsten . . 67
§ 32. G. Das Justizministerium 68
§ 33. H. Das Finanzministerium 69
§ 34. I. Das Kriegsministerium 70
§ 35. K. Das Staatsministerium 71
§ 36. L. Centralbehörden, die unter keinem Ministerium stehen 72

VIII. Abschnitt: Die Organe der Selbstverwaltung.

§ 37. Im Allgemeinen 76
§ 38. A. Die Ortsgemeinden 77
§ 39. B. Amtsbezirke, Landgemeinden, Bürgermeistereien 81
§ 40. C. Die Kreisverbände 82
§ 41. D. Die Provinzialverbände 84

IX. Abschnitt: Von der Justiz und der richterlichen Gewalt. (Titel VI. der V.U. A. 86—97.)

§ 42. A. Fundamentalsätze der Justiz 87
§ 43. B. Kompetenz und Functionen der Gerichte 90
§ 44. C. Die Organisation der preußischen Gerichte 93
§ 45. D. Gerichtsherrliche Rechte der preußischen Krone 95

X. Abschnitt: Die Finanzen.

§ 46. Im Allgemeinen 97
§ 47. I. Der Staat als vermögensrechtliche Persönlichkeit 97
§ 48. II. Geschichtliche Entwickelung des preußischen Finanzwesens . . . 98
§ 49. III. Der Etat und das sog. Budgetrecht der Volksvertretung . . . 102
§ 50. IV. Ausgaben des preußischen Staates 105
§ 51. V. Die Einnahmen des preußischen Staates 105
§ 52. VI. Nachträgliche Kontrolle des gesammten Staatshaushaltes . . . 111

XI. Abschnitt: Innere Verwaltung.

§ 53. Im Allgemeinen 113

I. Innere Verwaltung und Polizei.

§ 54. 1. Begriff der Polizei 114
§ 55. 2. Befugnisse der Polizei 115
§ 56. 3. Die Sicherheitspolizei insbesondere 116

II. Die innere Verwaltung in Bezug auf die einzelnen Lebensverhältnisse.

§ 57. Im Allgemeinen 119

A. Sorge des Staates für die persönliche Entwickelung seiner Angehörigen.

§ 58. I. Sorge des Staates für die physische Persönlichkeit seiner Angehörigen, besonders Gesundheitswesen 119

II. Sorge des Staates für die geistige Bildung seiner Angehörigen.

§ 59. a. Im Allgemeinen 121
§ 60. b. Die Volksschulen 122
§ 61. c. Die höheren Schulen, besonders Gymnasien und Realschulen . . 124
§ 62. d. Die Universitäten 125
§ 63. e. Andere höhere Bildungsanstalten 126
§ 64. f. Abwehr von Gefahren, welche der Sittlichkeit drohen, sog. Sittlichkeitspolizei 126

B. Sorge des Staates für die wirthschaftliche Entwickelung seiner Angehörigen.

I. Allgemeine Fürsorge für den Wohlstand.

§ 65. a. Armenwesen 127
§ 66. b. Sorge des Staates für Kapitalbildung 129
§ 67. c. Der Staat gegenüber dem Verkehr 131

Seite

II. Sorge des Staates für die einzelnen Gewerbszweige.

§ 68. a. Sorge des Staates für die Urproduction. α. Landwirthschaft . . 136
§ 69. β. Die Forstwirthschaft 140
§ 70. γ. Jagd und Fischerei 143
§ 71. δ. Der Bergbau . . 144
§ 72. b. Sorge des Staates für die technischen Gewerbe (Gewerke) . . . 146
§ 73. c. Sorge des Staates für den Handel 150

XII. Abschnitt: Die Rechtskontrollen der Verwaltung.

§ 74. I. Im Allgemeinen 154
§ 75. II. Geschichtliche Entwickelung in Preußen 155
§ 76. III. Zuständigkeit der preußischen Verwaltungsgerichte 158
§ 77. IV. Die Verfassung der Verwaltungsgerichte in Preußen 161
§ 78. V. Das verwaltungsrechtliche Verfahren 163

Schlußbemerkung 165

Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen.

Von

Bergamtsdirector Dr. C. E. Leuthold.

I. Abschnitt: Einleitung.

§ 1. Uebersicht. Quellen. Litteratur 169
§ 2. Sachsen als deutscher Staat 170

II. Abschnitt: Das Staatswesen.

§ 3. I. Das Staatsgebiet 173
§ 4. Provinzialgebiete 176
§ 5. Bezirksverbände 180
§ 6. Gemeinden 183
§ 7. II. Die Staatsangehörigen 187
§ 8. III. Das Staatsvermögen 190

III. Abschnitt: Der Staatszweck.

§ 9. Uebersicht 193
§ 10. I. Gesetzgebung 195
§ 11. II. Rechtspflege 200
§ 12. III. Verwaltung: a) im Allgemeinen 201
§ 13. b) Socialverwaltung 205
§ 14. c) Finanzverwaltung 208
§ 15. d) Militärverwaltung 212
§ 16. Staat und Kirche 214

IV. Abschnitt: Die Staatsorgane.

§ 17. Uebersicht 218
§ 18. 1. Der König 223

			Seite
§ 19.	II. Die Landesvertretung:	a) Zusammensetzung	229
20.		b) Rechte und Pflichten . . .	233
21.		c) Thätigkeit	236
22.	III. Die Staatsbehörden:	a) Die Ministerien	240
23.		b) Die Behördenorganisation . .	243
24.		c) Die Staatsdiener	248

Alphabetisches Sachregister.

I. Preußen 255
II. Sachsen 261

Das

Staatsrecht des Königreichs Preußen.

Von

Geheime Rath Dr. Hermann Schulze,
ord. Professor des Staatsrechts an der Universität Heidelberg.

Allgemeine Literaturübersicht.

Heinrich Simon, das Preußische Staatsrecht. 2 Theile. Breslau 1844. (Eine fleißige, immer noch brauchbare Materialiensammlung.) — Ludwig von Rönne, Das Staatsrecht der preußischen Monarchie, in erster Auflage 1856. 2 Theile. Vierte Auflage 1881—1883, in 3 Theilen, welche in 5 Bänden erscheinen. (Ein Werk von staunenswerthem Fleiße und einzig dastehender Kenntniß des ganzen Details der preußischen Verfassung und Verwaltung, unentbehrlich für Jeden, der sich in Preußen mit staatlichen Angelegenheiten praktisch zu beschäftigen hat.) Hermann Schulze, Das Preußische Staatsrecht, auf Grundlage des Deutschen Staatsrechtes. Leipzig. 2 Bände. 1872 bis 1877. (Beabsichtigt das preußische Staatsrecht in engsten Zusammenhang mit der gesammten deutschen Staatsentwicklung zu setzen und mehr die leitenden Grundgedanken hervorzuheben, als das Material zu erschöpfen. Dieses Buch liegt selbstverständlich der vorliegenden Skizze des preußischen Staatsrechtes zu Grunde). — Eine kurze, aber präcise Darstellung des neuesten preußischen Verwaltungsrechtes giebt Graf Hue de Grais in seinem höchst brauchbaren „Handbuche der Verfassung und Verwaltung in Preußen und im deutschen Reiche". 2. Aufl. Berlin 1882. Wegen der speciellen Literaturangaben wird auf mein preußisches Staatsrecht verwiesen. — Das soeben erschienene Werk: Die Organisation der preußischen Verwaltung nach den neuen Reformgesetzen historisch und dogmatisch dargestellt von Karl Freiherr v. Stengel, Prof. der Rechte in Breslau Leipzig 1884 ist erst nach Absendung des Manuscripts in meine Hände gelangt und konnte deshalb, nicht mehr benutzt werden.

Erſter Abſchnitt.

Die Geneſis des preußiſchen Staates.

L. v. Ranke, Neun Bücher preußiſcher Geſchichte. 3 Bde. Berlin 1847—1848. — Jetzt, Zwölf Bücher preußiſcher Geſchichte. 5 Bde. Zweite Aufl. 1878. 79. — G. A. H. Stenzel, Geſchichte des preußiſchen Staates. 5 Bde. Hamburg 1836—54. — F. Voigt, Geſchichte des brandenburgiſch-preußiſchen Staates 2 Thle. II. Aufl. Berlin 1867. — Johann Guſtav Droyſen, Geſchichte der preußiſchen Politik. Th. I. Gründung. II. Die territoriale Zeit. 2 Bde. III. Der Staat des großen Kurfürſten. 3 Bde. IV. 1. Friedrich I. König von Preußen. 2 u. 3. Friedrich Wilhelm I. König von Preußen. 2 Bde. 4. Zur Geſchichte Friedrichs I. und Friedrich Wilhelms I. von Preußen. 5. Friedrich der Große. 1—3. Bd. Leipzig. — C. W. von Lancizolle, Geſchichte der Bildung des preußiſchen Staates. Th. I. Berlin 1828. — H. v. Ohneſorge, Geſchichte des Entwickelungsganges der brandenburgiſch-preußiſchen Monarchie. Leipzig 1854. — W. Fix, die Territorialgeſchichte des preußiſchen Staates im Anſchluß an zehn hiſtoriſche Karten überſichtlich dargeſtellt. Berlin 1860. II. Aufl. 1869. — Mein, preußiſches Staatsrecht B. I. Abth. I. S. 23—130, wo auch die ſpecielle Literatur angegeben.

§ 1. **Die Zeiten des Territorialſtaates.** Der feſte Kryſtalliſationspunkt, um welchen ſich die ganze preußiſche Monarchie in ihrem territorialen Wendeproceſſe gliedert, iſt die Mark Brandenburg. Nachdem die Erwerbungen der karolingiſchen und ſächſiſchen Kaiſer auf dem rechten Ufer der Elbe für Deutſchland wieder verloren gegangen waren, wurde Albrecht der Bär, aus dem Anhaltiſchen Hauſe, der Gründer der Markgrafſchaft Brandenburg. Von der ſächſiſchen Nordmark im Weſten der Elbe, welche ihm im Jahr 1134 verliehen worden war, begann er ſeine Eroberungen im Oſten der Elbe auf ſlaviſchem Boden. Die Priegnitz, die Zauche, das Havelland unterwarfen ſich ihm, die Hauptveſte Brandenburg wurde genommen, nach welcher von nun an der Fürſt und das ganze Land ſich nannten. Unter den Nachkommen Albrechts des Bären, den Markgrafen aus dem Hauſe Anhalt (1134—1320) vollzog ſich durch planvolle Koloniſation die vollſtändige Germaniſirung der Mark Brandenburg. Mehr als hundert Städte verdanken dieſem umſichtigen und aufſtrebenden Geſchlechte ihren Urſprung oder wenigſtens ihre Neugründung nach deutſchem Rechte. Auf dem platten Lande wuchs unter ihm ein freier deutſcher Bauernſtand heran. In den Bedeverträgen von 1280 zeigen ſich bereits die erſten Keime einer landſtändiſchen Verfaſſung. Auch die territoriale Erweiterung und Abrundung der Mark wurde von den Nachkommen Albrechts des Bären rüſtig fortgeſetzt. Die Ausdehnung bis zur Oder und gegen Pommern und Mecklenburg hin, die Erwerbung der Lande Barnim, Teltow, Uckermark und Stargard erfolgte unter Albrechts Söhnen und Enkeln; das Land Lebus wurde 1250, die Neumark auf dem rechten Ufer der Oder in den folgenden Jahrzehnten gewonnen, die Lehensherrlichkeit über Pommern begründet. Mit dem Ausſterben dieſes kräftigen Geſchlechts begann eine Zeit der Auflöſung und Zerrüttung für die Mark. Die Zeit der Markgrafen aus dem Hauſe Bayern (1324—1373) ſowie aus dem Hauſe Luxemburg (1373—1415), war für die Marken völlig unproduktiv. Bei der faſt fortwährenden Abweſenheit dieſer Fürſten, welche dieſes Land nur als Nebenland behandelten, verfiel die Mark Brandenburg in die tiefſte Anarchie, die

benachbarten Fürsten rissen zahlreiche Gebietstheile los, die Landesherrn selbst verkauften und verpfändeten Hoheitsrechte, Schlösser und ganze Landestheile. Die Raub- und Fehdelust einer zügellosen Ritterschaft vollendete die Zerstörung des unglücklichen Landes. Da vollzog K. Sigismund aus dem Hause Luxemburg, welcher seit 1411 in den Alleinbesitz der Marken gekommen war, die rettende That und gab das halbverlorene Land dem Hohenzollern, Burggrafen Friedrich von Nürnberg, 1411 als „oberstem Hauptmann und Verweser", 1415 als Markgrafen und Kurfürsten. Damit war das Geschlecht in den erblichen Besitz der Mark Brandenburg gekommen, welches nicht nur zur Wiederherstellung dieser Lande, sondern zur Gründung der preußischen Monarchie und endlich zum Wiederaufbau des deutschen Reiches berufen war. Seine Geschichte fällt nun mit der Geschichte des Staates zusammen, dessen staatsrechtliche Genesis wir hier zu betrachten haben [1]).

Die Abstammung der Burggrafen von Nürnberg von den schwäbischen Zollern ist durch die neueren Forschungen Stälins, A. F. Riedels, des Grafen Stillfried und Märkers, sowie L. Schmidts, unbegründeten Zweifeln gegenüber, vollständig festgestellt. Friedrich I. aus dem mächtigen schwäbischen Grafenhause der Zollern wurde 1192 mit der Burggrafschaft Nürnberg belehnt. Er ist der gemeinsame Stammvater des preußischen Königshauses und der Fürsten von Hohenzollern. Von seinen beiden Söhnen erhielt Konrad die Burggrafschaft Nürnberg und die fränkischen Besitzungen, Friedrich die angestammte Grafschaft und die schwäbischen Güter; ersterer ward der Stammvater der fränkischen, letzterer der schwäbischen Linie des Hauses Zollern, welche von nun an ihre verschiedene Wege gingen, bis sie sich in neuerer Zeit wieder ihrer gemeinsamen Abstammung erinnerten. Die Burggrafschaft Nürnberg umfaßte kein eigentliches Territorium, sie war vielmehr ein mit nutzbaren Rechten und geringfügigen Besitzungen ausgestattetes Reichsamt. Die Bildung eines größeren Territorinms gelang den Burggrafen erst allmählig während des XIII., XIV. und XV. Jahrhunderts. Durch fortgesetzte Erwerbung einzelner Herrschaften, Städte, Schlösser, Güter und Rechte auf privatrechtlichem Wege, besonders durch Kauf und Erbschaft. Durch die Anfänge einer Hausgesetzgebung, besonders des Hausgesetzes von 1341, wurden wenigstens die schlimmsten Folgen des Theilungswesens vermieden (Hausgesetze B. III. S. 645). Auch die ausdrückliche Anerkennung der fürstlichen Würde durch Kaiser Karl IV. 1363 war für das Ansehen des Hauses von Gewicht (a. a. O. S. 648). So war Burggraf Friedrich VI. bereits ein angesehener und begüterter Fürst in Franken, als ihn seine größere weltgeschichtliche Mission nach dem Norden Deutschlands berief.

Kurfürst Friedrich I. aus dem Hause Zollern 1415—1440 konnte seine allgemeine Anerkennung in den märkischen Landen erst durchsetzen, nachdem er mit starker Hand den Widerstand des raublustigen Adels gebrochen hatte. Eine Burg nach der anderen wurde genommen. Die Bestrafung der in ganz Deutschland übelberüchtigten märkischen Raubritter machte nah und fern das größte Aufsehen. „So guten Frieden, sagten die Zeitgenossen, hatte der Burggraf dem Lande verschafft, wie selbiges seit Karl IV. Zeiten nicht mehr genossen hatte." Wie Friedrich I. im Innern der Bändiger eines anarchischen Junkerthums wurde, so war seine auswärtige Politik darauf gerichtet, die Mark Brandenburg wieder in dem Umfauge herzustellen, wie sie die Markgrafen aus dem luxemburgischen Hause besessen hatten. Dies gelang ihm insoweit, als er die streitigen Territorialverhältnisse zum Erzstifte Magdeburg regelte und die von den Herzögen von Pommern

1) Eine zusammenhängende und ausführliche Hausgeschichte findet sich im III. Band der Hausgesetze der regierenden deutschen Fürstenhäuser, herausgegeben von Hermann Schulze. Jena 1883. S. 539 ff. Auch unter dem besondern Titel: Hausverfassung und Hausgesetzgebung des preußischen Königshauses. Jena 1883. H. Schulze, Art. Hohenzollern, in Bluntschlis Staatsw. B. V.

losgerissenen Theile wieder mit dem Hauptlande vereinigte. Durch seine Erbordnung von 1437 (Hausgesetze a. a. O. S. 659) theilte er seine Lande unter seine vier Söhne, die beiden Söhne Friedrich der Aeltere und Friedrich der Jüngere sollten die brandenburgischen, Johann und Albrecht die fränkischen Lande haben. Diese im patrimonialen Sinne der damaligen Zeit getroffene Anordnung wurde aber dadurch unschädlich gemacht, daß Friedrich der Jüngere (der Fette) 1463 söhnelos verstarb und Friedrich II. der Aeltere damit Alleinherr der Marken wurde. Wie Friedrich I. einst die Züggellosigkeit des märkischen Adels gebändigt hatte, so brach jetzt Friedrich II. (mit den eisernen Zähnen) 1440—1471 die hochemporgewachsene Selbstherrlichkeit der Städte. Mit der Unterwerfung Berlin-Kölns und der Errichtung des festen Schlosses daselbst, wurde ein beherrschender Mittelpunkt, eine Hauptstadt für den neuen Staat, gewonnen. Ihm folgte sein einzig überlebender Bruder Albrecht Achilles (1471—1486) in der Kurwürde, welcher als alleinregierender Herr wieder sämmtliche väterliche Lande in seiner Hand vereinigte. Die bei weitem wichtigste Regierungshandlung dieses Fürsten besteht in der Errichtung der berühmten Constitutio Achillea vom 24. Februar 1473 (Hausgesetze a. a. O. S. 678). Durch dieses epochemachende Hausgesetz wurde jenes unselige Zersplitterungswesen abgewendet, welches noch Jahrhunderte hindurch die Macht vieler anderer Dynastieen zerrüttete. Wohl kamen auch im brandenburgischen Staate noch einzelne Abweichungen vor; im Ganzen wurde jedoch der Fundamentalsatz der Achillea aufrecht erhalten, daß in der Mark Brandenburg nur Ein regierender Herr sein soll, während dem zweiten und dritten Sohne und deren Linien die fränkischen Lande ober- und unterhalb des Gebirgs (Baireuth und Anspach) zugewiesen werden. Da aber auch in den fränkischen Landen nie mehr als zwei regierende Herrn sein sollen, so darf es niemals mehr als drei regierende Herrn im ganzen brandenburgischen Hause geben. Auch ist in diesem Hausgesetze bereits ein sehr umfassendes Prinzip der Unveräußerlichkeit aller ererbten Landestheile festgestellt, während über neuerworbene dem Erwerber freie Verfügung zusteht. Die Apanage der unberathenen Söhne, die Aussteuer der Töchter, welche nur auf Verzichtsbrief erfolgt, wird hausgesetzlich bestimmt. Damit hatte die Hausverfassung des brandenburgischen Kurhauses eine feste Grundlage erhalten, welche, bei der damaligen patrimonialen Anschauung, zugleich der wichtigste Theil der Staatsverfassung war. Auf Albrecht Achilles folgt sein Sohn Johann Cicero 1486—1499 in der Kur und den märkischen Landen; diesem sein Sohn Joachim I. (Nestor) 1499—1535, welcher als zielbewußter Förderer der absoluten Fürstengewalt, wie als entschiedener Gegner der Reformation und zäher Anhänger der alten Lehre erscheint. In erster Richtung begünstigte er die Reception des römischen Rechtes in den Marken, welcher besonders die Gründung der Universität Frankfurt a. O. im Jahre 1506 in die Hände arbeiten sollte. Auch erhielt das aus der Verbindung des Lehenshofsgerichtes mit der persönlichen Gerichtsbarkeit des Markgrafen entstandene Kammergericht durch ihn eine festere Gestaltung[1]), indem er 1516 eine Kammergerichtsordnung erließ, in welcher die subsidiäre Anwendung „des gemeinen geschriebenen Kaiserrechts anerkannt wurde. In gleichem Sinne errichtete er 1527 „mit aller Stände einträchtiger Verwilligung" die sog. Joachimica[2]), die zunächst zwar nur auf Erbrecht gerichtet, doch „auch sonst in allen andern Sachen nach geschriebenem Kaiserrecht" zu verfahren gebietet. Da man darunter wesentlich das römische Recht verstand, so hatte man für dessen Anwendung in den Gerichten eine landesgesetzliche Grundlage. Obgleich Joachim I. die Selbstherrlichkeit der Stände möglichst zu bekämpfen

1) Kühns, Geschichte der Gerichtsverfassung und des Processes in der Mark Brandenburg. 2 Bde. Berlin 1867 B. II § 23. S. 229 ff.

2) L. E. Heydemann, Die Elemente der Joachinischen Konstitution von 1527, ein Beitrag zur Entwickelung des deutschen Rechtes. 1841.

suchte, so entwickelte sich doch gerade in dieser Zeit die Gutsherrlichkeit des märkischen Adels immer intensiver, wie sich dies in dem Bauernrecht der Altmark von 1531 recht deutlich offenbart [1]). Ebenso vergeblich war sein Kampf gegen die reformatorische Bewegung, welche er mit allen Mitteln in seinen Landen zu unterdrücken suchte. Nach seinem Tode trat sein Sohn Joachim II. (Hektor 1535—1571) öffentlich zur evangelischen Kirche über und führte die Kirchenreformation in seinen Landen durch. Von nun an ist das Haus Brandenburg in allen seinen Zweigen der Reformation und der evangelischen Kirche treu geblieben.

Bald nach seinem Uebertritt erließ Joachim II. die erste märkische Kirchenordnung. Die durch ihn aus fürstlicher Machtvollkommenheit vollzogene Reformation legte von nun an auch das Kirchenregiment in die Hände des Landesherrn, welcher sich immer mehr als „summus episcopus" fühlen lernte. War dadurch einerseits ein Machtzuwachs gewonnen, so nöthigte andrerseits die große Schuldenmasse diesen Fürsten zu einer Transaktion mit seinen Landständen, welche letzteren weitgehende Regierungsrechte einräumte. Es sollte von nun an keine wichtige Sache „daran der Lande Gedeih und Verderb gelegen", vorgenommen, kein Bündnis mit Auswärtigen geschlossen werden, ohne Rath und Bewilligung der Landstände. Die von ihnen bewilligten Steuern sollten von ihnen selbst erhoben und von den Städten in ihrem Städtekasten, von den s. g. Oberständen in ihrem eigenen „Schloßkasten" verwahrt werden. Das gesammmte Schuldenwesen wurde unter die landständische Kontrolle gestellt. Mit den Reversen vom 1. Juli und 14. Okt. 1550 fand die landständische Verfassung ihren Abschluß. Während so Joachim II. der fürstlichen Machtvollkommenheit mehr vergeben mußte, als irgend einer seiner Vorgänger, gelang es ihm auf der andern Seite, die beiden wichtigsten Erwerbungen, welche sein Haus und seinen Staat einst zu ungeahnter Größe erheben sollten, wenigstens im Keime staatsrechtlich vorzubereiten. Am 19. Oktober 1537 schloß er eine Erbverbindung mit dem Herzoge Friedrich von Liegnitz, Brieg und Wohlau, wodurch die spätere Erwerbung von Schlesien angebahnt wurde [2]). Ebenso gelang es ihm nach langen Verhandlungen am 19. Juli 1569 von der Krone Polen die Mitbelehnung mit dem Herzogthum Preußen für die Kurlinie zu erwirken [3]). Unter seinem Sohne Johann Georg (1571—1598) wurde auf den Landtagen in Berlin und Küstrin 1572 die Gutsherrlichkeit noch weiter ausgedehnt. Dem Adel wird das Auskaufen der Bauern gestattet. Frohnden und ungemessene Erntedienste werden den Bauern auferlegt. Das Jagdrecht des Adels, sein privilegirter Gerichtsstand, seine Zollfreiheit, seine Patrimonialgerichtsbarkeit wird anerkannt. Die Bauern sind nur noch mittelbare landesherrliche Unterthanen, ihr eigentlich nächster, fast unumschränkter Gebieter ist der adliche Gutsherr. Zu gleicher Zeit kam unter ihm in der märkischen Kirche das Lutherthum in der strengsten Orthodoxie und Ausschließlichkeit zur Geltung, besonders durch seine Visitations- und Konsistorialordnung von 1573. Seitdem war der Einfluß der Gemeinden auch in der

1) Bauernrechts- und Gerichtsordnung der alten Mark Brandenburg, ein Landtagsschluß von 1531. Herausgegeben von Hübbe. Kamptz Jahrb. B. 45. S. 89—176.

2) C. Grünhagen, Die Erbverbindung zwischen Hohenzollern und Piasten von 1537 (Aus der Zeitschrift für preußische Geschichte). Die darauf sich beziehenden Urkunden bei Riedel cod. dipl. II. 6.

3) Die Kraft des deutschen Ordensstaates in Preußen war durch die Schlacht von Tannenberg am 15. Juli 1410 gebrochen. Der Friedensvertrag von Thorn am 19. Okt. 1466 entzog dem Orden einen großen Theil seiner Besitzungen und brachte ihn für das, was ihm verblieb, in Lehensabhängigkeit von der Krone Polen. Die langen Streitigkeiten der Hochmeister mit Polen fanden endlich ihren Abschluß durch den Krakauer Vertrag vom 8. April 1525, durch welchen das Ordensland in ein weltliches Lehensherzogthum der Krone Polen verwandelt und der damalige Hochmeister, Markgraf Albrecht von Brandenburg für sich und seine Nachkommen damit belehnt wurde. In die gesammte Hand aber wurden damals nur seine Brüder von der fränkischen Linie aufgenommen, nicht sein Vetter von der Kurlinie.

Kirche gleich Null, während der summus episcopus und der adliche Kirchenpatron alles galt. Unter Johann Georgs Regierung ist der Feudalstaat auf ständischer Grundlage politisch, kirchlich und social in den Marken fertig geworden. Unter seinem Sohne Joachim Friedrich (1598—1608) fand eine bedeutsame Fortbildung der brandenburgischen Hausverfassung statt. Der Grundsatz der Achillea war manchfach verletzt worden, indem z. B. Joachim I. seinem jüngeren Sohne Johann die Neumark mit Küstrin überlassen, auch Johann Georg in seinem Testamente den Nachgeborenen Landestheile bestimmt hatte. Da sich die fränkische Linie mit Georg Friedrich ihrem Erlöschen nahte, so mußte das künftige Schicksal auch dieser Lande ins Auge gefaßt werden, welche zugleich ein Entschädigungsobjekt für die Nachgeborenen werden konnten. Zwischen den Räthen des Kurfürsten Joachim Friedrich und des letzten Markgrafen der fränkischen Linie, Georg Friedrich, kam 1598 zu Gera der Entwurf eines Hausvertrags zu Stande, der im folgenden Jahre am 29. April 1599 von den beiden regierenden Herrn zu Magdeburg persönlich vollzogen wurde, aber erst am 11. Juli 1603 traten ihm auch die jüngeren Brüder des Kurfürsten bei, wodurch derselbe zu einem bleibenden Hausgesetze, dem sog. Geraischen Vertrage erhoben wurde (Hausgesetze a. a. O. S. 708). Darnach soll die Kurwürde und die gesammte Mark Brandenburg nebst allen damit verbundenen Gebieten und künftigen Anwartschaften auf ewige Zeiten dem Erstgeborenen zukommen. In Franken aber sollen, gemäß der Achillea, nie mehr als zwei regierende Herrn sein. Mit Abtretung der fränkischen Lande erkaufte Joachim Friedrich die Zustimmung seiner jüngeren Brüder, von denen Christian die Linie zu Baireuth, Joachim Ernst die Linie zu Ansbach gründete.

Alle anderen Nachgeborenen sollten von nun an mit einem Gelddeputat abgefunden werden. Alle Landestheilungen sollten durchaus und für immer ausgeschlossen, jede Landesveräußerung verboten sein. Mit dem Geraischen Vertrage von 1603 war die brandenburgische Hausverfassung im wesentlichen zum Abschluß gelangt. Wichtig für die Staatsentwicklung war auch die Errichtung des Geheimen Raths durch die Geheimerathsordnung vom 13. December 1604, wodurch ein fester Mittelpunkt für die Staatsgeschäfte gebildet wurde [1]).

Unter dem Sohne Joachim Friedrichs, dem Kurfürsten Johann Sigismund 1608—1619 fand der berühmte Jülich-Klevische Erbfolgestreit statt [2]), indem derselbe für seine Gemahlin Anna, die Tochter der ältesten Schwester des letzten Herzogs Johann Wilhelm, den ganzen Länderbestand des erloschenen Hauses in Anspruch nahm; doch konnte dieser Anspruch nicht ganz und voll durchgesetzt werden, vielmehr mußte man sich zu einer Theilung mit dem andern Prätendenten, dem Prinzen Wolfgang Wilhelm von Pfalz-Neuburg verstehen, welcher als Sohn der ältesten noch lebenden Schwester des Herzogs Johann Wilhelm von Jülich ein näheres Recht zu haben behauptete, als die Gemahlin des Kurfürsten Johann Sigismund, die Tochter der bereits verstorbenen ältesten Schwester. Brandenburg und Pfalz-Neuburg ergriffen den Besitz der Lande, einigten sich als die s. g. possidirenden Fürsten durch den Xantener Vergleich vom 12. November 1614 dermaßen, daß die Herzogthümer Jülich und Berg an Pfalz-Neuburg, das Herzogthum Kleve, die Grafschaften Mark und Ravensberg an Brandenburg kamen, ein Theilungsvertrag, welcher durch den späteren Vergleich vom 9. Sept. 1666 bestätigt wurde. So wurde der erste Grund zu den rheinisch-westfälischen Besitzungen des Hauses Brandenburg gelegt.

---

1) Chr. A. L. Klaproth und K. W. Cosmar, der wirkliche Geheime Staatsrath. Berlin 1805. Daselbst die Geheimrathsordnung Joachim Friedrichs S. 299 ff.

2) Rousset, Histoire de la succession aux duchés de Clèves, Berg et Juliers. 3 T. Amster. 1738—39. Teschenmacher, Annales Cliviae 1731.

Am 28. August 1618 starb der letzte, blödsinnige Herzog Albrecht Friedrich von Preußen. Kraft der Joachim II. ertheilten Mitbelehnung nahm jetzt Kurfürst Johann Sigismund das Herzogthum Preußen unter polnischer Lehensherrlichkeit in Besitz. Seitdem ist auch dieses Land unausgesetzt bei dem Kurhause Brandenburg geblieben, dessen zerstreute Besitzungen sich von nun an vom Niemen bis an und über den Rhein erstreckten.

§ 2. **Die Gründung des Staates Brandenburg-Preußen.** In die Regierungszeit Georg Wilhelms (1619—1640) fällt der grenzenlose Jammer des dreißigjährigen Krieges, der nirgends eine größere Verwüstung herbeigeführt hatte, wie in den offenen Landschaften der Marken; doch wurde den verwüsteten Landen in seinem Sohne, Friedrich Wilhelm dem großen Kurfürsten (1640—1688) ein Wiederhersteller gegeben, welcher als der eigentliche Gründer des Staates Brandenburg-Preußen zu betrachten ist. Zuerst gelang ihm im westfälischen Frieden eine bedeutende Territorialerweiterung. Zwar konnte er seine auf alten Verträgen beruhenden Ansprüche auf ganz Pommern nicht durchsetzen. Er mußte Vorpommern nebst Rügen und Stettin, die Insel Wollin mit dem frischen Haff und den drei Odermündungen der Krone Schweden überlassen, dagegen wurde er durch die säkularisirten Bisthümer Halberstadt, Minden und Kamin und durch die Anwartschaft auf das Erzstift Magdeburg entschädigt, welches er 1680 als weltliches Herzogthum in Besitz nahm. Von Pommern erhielt er nur Hinterpommern. So vereinigte der große Kurfürst viele bedeutende Territorien in seiner Hand. Sein Besitz war nach dem österreichischen der größte; derselbe bildete drei große Gruppen: in der Mitte das Hauptland Brandenburg mit seinen Nebenlanden, mit Hinterpommern und den säkularisirten Hochstiftern, im Westen, als Grenzwacht Deutschlands, die rheinisch-westfälischen Lande Kleve, Mark und Ravensberg, im Osten das Herzogthum Preußen. Alle diese zahlreichen Lande hatten ihre besonderen Verfassungen, welche dem Landesherrn meist nur sehr beschränkte Machtbefugnisse einräumten. Es fehlte an allen gemeinsamen staatlichen Institutionen, der Brandenburger war in Preußen ein Ausländer, während man in den Marken wiederum dem Rheinländer aus Kleve oder den Westfalen aus Minden das Indigenat absprach. Der vereinigende Mittelpunkt aller dieser verschiedenen Fürstenthümer und Landschaften war nur der Landesherr. Der nothwendige staatliche Neubau konnte daher nur auf monarchischer Grundlage erfolgen. Die Herstellung der Staatseinheit mußte mit einem Kampfe gegen den provinciellen Partikularismus der Landstände beginnen, deren alles überwuchernde Privilegien soweit eingeschränkt werden mußten; als sie der nothwendigen Staatseinheit im Wege standen. Auf drei Dinge gründete der große Kurfürst sein neues System, auf Einheit der Regierung, auf Ordnuug in den Finanzen und auf Organisation einer stehenden Armee (Droysen). Das erste erreichte er durch eine neue planmäßige Organisation des Geheimen Rathes (Reser. vom 4. Dec. 1651), welcher in Departements getheilt, die einheitliche Centralbehörde für alle Lande bildete, die unter seinem Scepter standen. Auf dem Gebiete des Finanzwesens mußte die bis dahin bestandene Absonderung der Territorialfinanzen und die alle Erträge verschlingende Naturalwirthschaft der Domainen beseitigt werden. Dies geschah durch Rescript vom 4. Dec. 1651, wodurch der Kurfürst eine Centralbehörde für seine Finanzen begründete, die Entwerfung eines Einnahme- und Ausgabeetats, geordnete Buchführung, s.g. Arrendirung der Domänen anordnete, aber die Verpachtung der Steuern und Zölle verbot. Als Hauptmittel des staatlichen Ansehens nach außen und der fürstlichen Machtstellung nach innen betrachtete der Kurfürst die Armee. Er wurde der eigentliche Schöpfer des stehenden Heeres. Während die früheren Kurfürsten in Friedenszeiten nur einige Haustruppen gehalten hatten, bestand zuletzt das stehende Heer Friedrich Wilhelms aus 20 000 Mann, darunter der fünfte Theil Reiterei. Zur Errichtung und Erhaltung eines

so bedeutenden stehenden Heeres bedurfte es freilich ansehnlicher Geldmittel, welche in den verarmten Landen nur mit hartem Drucke aufzubringen waren. Vor allem stand hier das Steuerbewilligungsrecht der Landstände hindernd entgegen, welche nicht geneigt waren, den auf Erhöhung der Staatsmacht gerichteten Plänen ihres Fürsten Opfer zu bringen. Daher war das Hauptstreben des Kurfürsten darauf gerichtet, sich von der Zustimmung und Kontrolle der Stände in finanzieller Beziehung möglichst unabhängig zu machen und sich eine ständige Kontribution für den Militäretat zu verschaffen. Dies gelang dem Kurfürsten, in lebhaftem Kampfe mit den märkischen Ständen durch den Receß von 1653 und die Uebernahme einer ständigen jährlichen Kontribution für den Militäretat im Jahr 1662. Einen gleichen Kampf führte der große Kurfürst in Kleve und Preußen siegreich durch, wobei ihm die Stände des Herzogthums Preußen den stärksten Widerstand leisteten. Ueberall war aber das endliche Resultat dasselbe. Seit dem großen Kurfürsten war die politische Macht der Stände in allen Gebietstheilen gebrochen. Wohl bestanden die Stände als Korporationen fort, welche sich vielfach privatrechtlicher Privilegien erfreuten, auch auf dem Gebiete der Steuervertheilung und der Landesverwaltung manche Befugnisse behielten; für die politische Entwicklung des Staates waren sie von nun an einflußlos. Für ihre verlorene politische Stellung entschädigten sie sich durch Herrenrechte und kastenmäßige Abschließung von den übrigen Klassen der Nation. Die „Herren Stände" blieben Obrigkeiten in der Gemeinde, Herren über ihre Unterthanen, hier wird ihr Vorrecht erhalten und sogar erweitert; auf dem Gebiete des Staates sind sie von nun an annullirt. Alle staatliche Macht koncentrirt sich von nun an im monarchischen Staatsoberhaupte.

Ebenso bedeutsam sind die Leistungen des großen Kurfürsten auf dem Gebiete der äußern Politik. Bei dem zwischen Schweden und Polen ausgebrochenen Kriege wurde der große Kurfürst genöthigt, sich 1656 mit Schweden zu verbinden. In dem Frieden von Welau 1657 zwischen Polen und Brandenburg mußte ersteres, unter Verzicht auf seine Lehensherrlichkeit, Friedrich Wilhelm als souveränen Herzog von Preußen anerkennen (jure supremi dominii cum summa absolutaque potestate possidebunt regentque). So besaß das Haus Brandenburg jetzt außerhalb des Reiches ein ansehnliches souveränes Gebiet. „Mit der Souveränität von Preußen schloß sich das Gewölbe, welches alle seine Territorien umspannen sollte." Als Ludwig XIV. die von ganz Europa preisgegebenen Niederlande angriff, nahm sich der Kurfürst, später in Verbindung mit dem Kaiser Leopold, derselben thätig an. Ludwig XIV. bewog die Schweden, die entblößten brandenburgischen Provinzen zu überfallen. Die glänzenden Siege des Kurfürsten bei Rathenau und Fehrbellin, die ersten großen selbständigen Waffenthaten der brandenburgischen Armee, die Eroberung von Vorpommern, Stettin, Stralsund und Greifswald konnten ihm die Früchte dieses glorreichen Krieges nicht sichern. Vom Kaiser im Stich gelassen, mußte er im Frieden zu St. Germain am 29. Juni 1679 alle seine Eroberungen wieder herausgeben und sich mit einer geringen Entschädigungssumme begnügen. Trotz dieses Mißerfolges hatte er das Staatsgebiet um 541 Quadratmeilen vermehrt, sodaß die sämmtlichen Lande bei seinem Tode bereits 2013 Quadratmeilen betrugen.

Friedrich Wilhelm ererbte bereits zahlreiche Territorien, den Staat schuf er aus eigener Kraft. Bis zu den Zeiten des großen Kurfürsten gab es keinen Gesammtstaat, sondern nur einzelne Länder, welche in weiter Ausdehnung vom Niemen bis über den Rhein, ohne äußeren und inneren Zusammenhang unter einander, zerstückelt dalagen. Aus diesen disparaten Elementen galt es einen Staat zu schaffen, eine neue Macht im alten Europa. Mit Klugheit und Stärke erringt der große Kurfürst für seinen

Staat eine Machtstellung, die ihm erlaubt, selbständig in die europäische Politik einzugreifen. Darum liegt der Schwerpunkt seiner Thätigkeit in den auswärtigen Angelegenheiten. Von seinen Unterthanen fordert er, ihm diese Macht schaffen zu helfen. In seinem Regentenberufe findet er Recht und Pflicht, dies zu fordern und nöthigen Falls zu erzwingen. Den ständischen Korporationen, in deren Händen bisher öffentliche Rechte, wie privatrechtliche Privilegien gehandhabt worden waren, stellt er klar und bewußt die Staatsidee gegenüber: „sic gesturus sum principatum, ut sciam, rem esse populi, non meam privatam.“ In ihrem Namen proklamirt er die Einheit des Staates und betrachtet alle seine Lande und Unterthanen als „membra unius capitis“; in ihrem Namen vindicirt er alle Fragmente von Hoheitsrechten, die sich zerstreut in andern Händen befinden, der neu geschaffenen monarchischen Centralgewalt, aber nicht zur Befriedigung persönlicher Eitelkeit und selbstsüchtiger Gelüste, sondern um des Staats willens. Sein Wahlspruch: „pro deo et populo“ ist ihm nicht blos eine schön klingende Phrase. Tief durchdrungen von der christlichen Wahrheit sucht er in seinem Staate die evangelischen Bekenntnisse zu einer höhern Einheit zu versöhnen. Er gründet einen Staat auf evangelischer Grundlage, welcher aber daneben Raum hat für alle andere Bekenntnisse. Nicht nur seine katholischen Unterthanen, selbst die überall verfolgten Sekten der Arianer und Socinianer fanden bei ihm Schutz. Während überall religiöse Verfolgungssucht wüthete, prägte Friedrich Wilhelm seinem jungen Staate den nie erloschenen Stempel religiöser Toleranz auf.

Es ist nicht zu leugnen, daß der große Kurfürst schonungslos mit wohlverbrieften Rechten der Stände verfuhr, daß er in rauher Zeit rauhe Mittel gebrauchte, aber das ständische Princip war überlebt, unproduktiv und partikularistisch. Nur durch den monarchischen Absolutismus konnte das staatlos gewordene Volk in den modernen Staat übergeführt werden. Nirgends ist der monarchische Absolutismus so schöpferisch gewesen, wie im Staate Brandenburg-Preußen. Es liegt eine weite Kluft zwischen diesem klar bewußten, staatlich organisirenden Absolutismus in Preußen und der regellosen Despotenlaune anderer deutscher Fürsten damaliger Zeit. Unter allen deutschen Ländern hat Brandenburg-Preußen zuerst die moderne Staatsidee verwirklicht, zwar in absolutitischer Form, aber hoch steht der Staat über allem; selbst der Monarch dient dem Staate. Dieses tiefe staatliche Gefühl hat der große Kurfürst zur Signatur des preußischen Königthums erhoben. Die Gründung des brandenburgisch-preußischen Staates ist das großartige Lebensresultat dieses genialen Herrschergeistes.

Ihm folgte sein Sohn Friedrich III., als König Fiedrich I. (1688—1713), welchem einige Gebietserwerbungen gelangen. So erwarb er durch Kauf von Kursachsen die Erbvogtei über Stadt und Stift Quedlinburg, die Reichsvogtei über Nordhausen, das Amt Petersberg, von dem Grafen Solms-Braunfels die Grafschaft Tecklenburg. Aus der oranischen Erbschaft erwarb er die Grafschaften Mörs und Lingen und das Fürstenthum Neuenburg mit der Grafschaft Valendis in der Schweiz, welches von nun an in Personalunion mit der Krone Preußen blieb. Auch schloß Friedrich einen Erbvertrag mit dem stammverwandten Hause der Hohenzollern in Schwaben. Dieses „pactum gentilicium“ vom 26. November 1695, bestätigt am 30. Januar 1707, begründete das Successionsrecht der Kurlinie in den schwäbischen Landen und enthielt Bestimmungen über Unveräußerlichkeit der Besitzungen, über standesgemäße Heirathen, Versorgung der Töchter und Wittwen u. s. w. (Hausgesetze a. a. O. S. 723 und 729.) Bei weitem das Wichtigste, was Friedrich für die Erhöhung seines Staates und Hauses that, war die Annahme der Königskrone. Gegen große Opfer und Zugeständnisse gelang es ihm in „den erneuten Allianztraktat“ vom 4. Dezember 1700

die Zustimmung des Kaisers Leopold I. zu diesem Schritte sich zu verschaffen, welche aber keineswegs als eine vom Kaiser ausgehende Ertheilung der Königswürde aufgefaßt wurde, noch aufgefaßt werden darf. Die Annahme der Königswürde war ein reiner Souveränitätsakt, zu welchem nur die völkerrechtliche Anerkennung der andern Mächte, vor allem des römischen Kaisers zu erlangen, politisch zweckmäßig war [1]). Das neue Königthum war nicht auf die Reichslande, sondern auf das souveräne Herzogthum Preußen gegründet, welches außerhalb des deutschen Reiches lag. Strenggenommen wurde nur dieses ein Königreich, aber thatsächlich gestaltete sich die Sache anders. Schon durch den großen Kurfürsten waren sämmtliche Besitzungen militärisch, finanziell, administrativ geeinigt, sie galten als Provinzen Eines Staates. So wurde auch der höhere Titel nicht mehr blos auf das eigentliche Preußen, sondern auf alle „Provinzen" bezogen. In der Markgrafschaft Brandenburg, im Herzogthum Pommern gab es von jetzt an „königliche Regierungen", die Regimenter aus allen Landestheilen bildeten „die königliche Armee", alle Unterthanen hießen von nun an Preußen. Es war nicht ohne Wichtigkeit, daß dem staatlichen Einheitsdrang von nun an in der Königskrone ein Symbol, in Preußen ein entsprechender Name gegeben war. Am 18. Januar 1701 setzte sich Friedrich I. zu Königsberg die Königskrone auf. Bei dieser Gelegenheit fand die Stiftung des hohen Ordens vom schwarzen Adler statt. Noch in demselben Jahre wurde die preußische Königswürde von England, Rußland, Holland, Dänemark, Sachsen, der Schweiz und den Fürsten des deutschen Reiches anerkannt. Das Königreich Preußen stand nun auch äußerlich ebenbürtig unter den übrigen europäischen Mächten.

Auch dem Sohne und Nachfolger Friedrichs I., König Friedrich Wilhelm I., gelangen einige Erweiterungen des Gebietes. Durch den Frieden von Utrecht vom 11. April 1713 erhielt er das s. g. Oberquartier Geldern (22 Q.M.), durch den Frieden von Stockholm am 21. Januar 1720 Vorpommern bis zur Peene, sodaß nun Stettin und die Odermündungen in preußische Hände kamen. Aber wichtiger als durch Gebietserwerbungen und Erfolge in der auswärtigen Politik ist die Regierungszeit Friedrich Wilhelms I. (1713—1740) durch seine innere Staatsorganisation geworden. König Friedrich I. hatte dem Staate den Glanz der Krone erworben, aber die reale Bedeutung des preußischen Staates war unter ihm zurückgegangen. Korruption und Verschwendung untergruben die financiellen Grundlagen des Staates. Friedrich Wilhelm I. setzte an die Stelle des Hofprunkes die strengste Sparsamkeit. Geld und Soldaten galten ihm als die einzigen realen Machtmittel. Auf Ordnung der Finanzen und militärische Durchbildung der Armee legte er den höchsten Werth. Besonders war sein Augenmerk auf die bessere Bewirthschaftung der Domänen gerichtet, auf deren Erträgen ein großer Theil des Staatseinkommens beruhte. Für die Hausverfassung von Bedeutung ist sein „Edikt von den Inalienabilität der alten und neuen Domänengüter" vom 13. August 1713 (Hausgesetze a. a. O. S. 737). In staatlichem und monarchischem Sinne hob er den Unterschied zwischen Schatullgütern und s. g. ordinären Kammergütern auf und legte ersteren die Eigenschaft rechter Domanial-, Kammer- und Tafelgüter sammt der denselben in den Rechten anklebenden Inalienabilität bei. Zugleich bestätigte König Friedrich Wilhelm I. eine bis dahin geheim gebliebene Fideikommißverfügung seines Vaters vom Jahr

1) Die neuesten aktenmäßigen Mittheilungen über den Erwerb der Königswürde finden sich in Droysens Geschichte der preußischen Politik Th. IV Abth. 1. S. 215 ff. und in Max Lehmanns „Preußen und die katholische Kirche" 1878, Th. I, S. 367, woselbst ungedruckte Dokumente aus den sog. Dignitätsakten mitgetheilt sind. Ein wunderbarer Anachronismus war der Protest des Papstes gegen die Annahme der preußischen Königswürde. Gegen diese Anmaßung schrieb besonders J. P. von Ludewig eine Reihe von Schriften z. B. Neniae pontificis Romani Clem. XI. de jure reges appellandi, in der Opusc. T. I. p. 130. Päpstlicher Unfug wider die Krone Preußen u. s. w.

1710, wodurch das ganze Staatsgebiet nebst allen daran haftenden Hoheitsrechten, sowie allen unbeweglichen und beweglichen zur Ausstattung der Krone gehörigen Gegenständen, insbesondere den von Friedrich I. wie von ihm selbst erworbenen Gütern zu einem ewigen Fideikommiß des königlichen Hauses nach dem Recht der Erstgeburt erklärt wurde. In der Form einer hausgesetzlichen Fideikommißverfügung war die wichtigste Grundlage des monarchischen Staatsrechts für alle Zeiten festgestellt.

Auf allen Gebieten des praktischen Staatslebens erkennen wir die unermüdliche Thätigkeit dieses Königs. Das überlebte Lehenswesen beseitigte er durch das Allodifikationsedikt vom 5. Januar 1717; die Leibeigenschaft der Bauern suchte er wenigstens in ihren schlimmsten Auswüchsen zu mildern. Das tiefzerrüttete Finanzwesen der Städte brachte er in Ordnung, aber auch in noch strengere Abhängigkeit von den Staatsbehörden, Vor allem aber beseitigte er den Dualismus, welcher bis dahin im staatlichen Finanzwesen bestand. Die gesammten Staatseinkünfte theilten sich in zwei Hauptzweige, in die Kriegs- und Domänengefälle, jene flossen in die Kriegs-, diese in die Domänenkasse; auch war die Finanzverwaltung bis auf Friedrich Wilhelm I. eine zweifache. Das Generalkriegskommissariat, unter welchem die Kriegskommissionen in den Provinzen standen, besorgte alles, was die Einquartierung und Verpflegung der Armee, die Unterhaltung der Festungen, die Accise, die Handwerks-, Fabrik- und Polizeiangelegenheiten betraf, auch lag ihm die Aufsicht über die städtischen Kammern ob. Dem Generalfinanzdirektorium waren die Domänen-, Holz-, Jagd-, Münz- und Bergwerksachen untergeben und in den Provinzen die Amtskammern untergeordnet. Beide höchste Behörden standen mit einander häufig in Widerspruch, von einer einheitlichen Finanzverwaltung war keine Rede. König Friedrich Wilhelm I. hob 1722 beide obersten Centralbehörden auf und setzte an Stelle derselben eine einzige Aufsichtsbehörde für beide seither getrennte Zweige des Finanzwesens in dem „General-Ober-Finanz-Kriegs- und Domänedirektorium", kurzweg Generaldirektorium genannt, für dessen Präsidenten er sich selbst erklärte. Das umfangreiche Kollegium zerfiel in fünf Departements, welche theils Provincial-, theils Realdepartements waren und in deren jedem ein dirigirender Minister die Geschäfte leitete; es umfaßte sämmtliche Provinzen und das gesammte Gebiet der Finanzen und der inneren Verwaltung. In gleicher Weise, wie an der Centralstelle, wurden von nun an in jeder Provinz Amtskammern und Kriegskommissariate zu Kriegs- und Domänenkammern verbunden. Zur Revision aller Rechnungen errichtete er die Generalrechenkammer (später Oberrechnungskammer), welche er ganz unabhängig von anderen Behörden, unmittelbar unter sich selbst stellte. In dieser neuen Organisation schuf der König zuerst in Deutschland eine einheitliche Verwaltung und ein Behördensystem im modernen Sinne. Ebenso begründete er zuerst einen Beamtenstand, dessen Ausbildung und Prüfung er auf das sorgfältigste regelte. Kurz, er ist als der Gründer der preußischen Behördenorganisation, der Schöpfer des preußischen Verwaltungsrechtes anzusehen. Seine Verwaltungs- und Behördeneinrichtungen haben sich bis zum Jahre 1806 fast unverändert erhalten.

Das Hauptziel aller seiner financiellen und administrativen Maßregeln war aber die Vermehrung und Ausbildung der Armee. Es gelang ihm, den Unterhalt des Heeres auf die regelmäßigen Einkünfte des eigenen Staates zu gründen. Bis auf ihn wurde die Rekrutirung der Armee nur durch Werbung im In- und Auslande besorgt. Er verwirklichte dagegen in seinem Kantonssystem den Gedanken der allgemeinen Wehrpflicht, so weit er damals eben durchführbar war. Nach seinem Kantonsreglement vom 15. September 1733 waren alle jungen Leute, mit Ausnahme des Adels und des höhern Bürgerstandes, dienstpflichtig. Von nun wurde die Hälfte der jährlichen Rekruten aus den Kantons beschafft, die Hälfte durch Werbung im Auslande. Der Officierstand wird

zu einem besondern Ehrenstande; er ergänzt sich wesentlich aus dem Landesadel. So schuf sich das Königthum aus dem einst so unbotmäßigen Junkerthum der Marken das in seiner Art einzige Material des altpreußischen Officiercorps, welches als der feste Kern des ganzen Heerwesens erschien. Friedrich Wilhelm I. war es, welcher Preußen zuerst die Signatur des Militärstaates in rauher aber kraftvoller Einseitigkeit aufprägte.

Den Anfängen der allgemeinen Wehrpflicht, welche damals freilich nur als die drückendste Last empfunden wurde, setzte Friedrich Wilhelm I. als Korrelat den zweiten Fundamentalsatz der altpreußischen Verfassung gegenüber, die allgemeine Schulpflicht (Edikte vom 23. Oktober 1717 und vom 19. December 1736). Auch die Reform der Justiz lag Friedrich Wilhelm I. am Herzen, doch kam er in dieser Beziehung noch zu keinem Abschlusse. Der Schwerpunkt seiner Thätigkeit lag auf dem Gebiete des Heerwesens und der Finanzen. Wunderbar, wie hier dem sparsamen Haushalter sein Werk gelang! Die Staatseinnahme, welche in dem Etatsjahre 1713/14 sich auf 3 650 000 Thaler belief, war 1739/40 auf volle 7 000 000 Thaler gestiegen, die Armee von 38 000 Mann, die sie 1713 zählte, auf 83 600 Mann gebracht, dabei hinterließ Friedrich Wilhelm seinem Nachfolger einen Staatsschatz von mehr als 10 Mill. Thalern. Freilich konnten solche Resultate nur mit der größten Sparsamkeit und mit der äußersten Anspannung aller Unterthanenkräfte erreicht werden. Es war ein Regiment militärischer Zucht und spartanischer Härte, welches von staatsbürgerlicher Freiheit, Selbstverwaltung und ständischen Rechten nichts wußte. Den Ansprüchen der Stände herrscht er sein bekanntes Wort entgegen: „Ich stabilire die Souveraineté wie einen rocher de bronce." Wohl hört er Vorschläge seiner Behörden mit an, aber sein letztes Wort bleibt immer: „ich bin doch König und Herr und kann thun, was ich will." In kurzen lakonischen Randbemerkungen spricht er seinen autokratischen Willen aus, welcher ohne weiteres Gesetz und Richterspruch ist, vor welchem keine Berufung mehr gilt. Er war fest überzeugt, daß er der sichtbare Statthalter auf Erden sei. Während er keine menschliche Schranken anerkennt, fühlt er sich in jedem Augenblicke verantwortlich vor Gott und seinem Gewissen. Wie die Unterthanen unterwarf dieser König sich selbst stets den Staatszwecken, für welchen er das materielle und sittliche Wohl der Gesammtheit erklärte. Er hat den Staat, welchen der Schöpfergeist des großen Kurfürsten durch seine kühne und umsichtige auswärtige Politik gegründet, mit der unermüdlichen Ausdauer des sorgsamen Hausvaters in seinem Innern ausgebaut; er hat damit die soliden Fundamente gelegt, auf welchen seine Nachfolger den ererbten Staat zu einer europäischen Großmacht ersten Rangés erheben konnten.

§ 3. **Der Staat Friedrichs des Großen.** Unter der Regierung Friedrichs II. des Großen (1740—1786) fanden abermals die bedeutendsten Gebietserweiterungen für den preußischen Staat statt. Gestützt auf die oben erwähnten alten Ansprüche seines Hauses [1]) (Erbverbrüdung Joachims II. von 1537 mit dem Herzog von Liegnitz), forderte Friedrich II. von Oesterreich die Herzogthümer Liegnitz, Brieg und Wohlau. Als diese ihm nicht gutwillig eingeräumt wurden, rückte er am 16. December 1740 in Schlesien ein [2]) und zwang Oesterreich durch mehrere glänzende Siege in dem Präliminarvertrag von Breslau, am 11. Juni 1742, welcher am 28. Juni d. J. zu Berlin bestätigt wurde, an

1) Aus den zahlreichen Deduktionen heben wir hervor: J. P. v. Ludewig: Rechtsbegründetes Eigenthum des königlichen Kurhauses Brandenburg auf die Fürstenthümer Jägerndorf, Brieg, Liegnitz und Wohlau und zugehörige Herrschaften in Schlesien, 1740. Diese Deduktionen sind jetzt gesammelt von Heinrich Koser, preußische Staatsschriften aus der Regierungszeit K. Friedrichs II. Berlin 1877.

2) C. Grünhagen, Geschichte des ersten schlesischen Krieges. 2 Bde. Gotha 1881. Daselbst ist S. 118—140 auch die staatsrechtliche Seite der Frage eingehend besprochen.

ihn abzutreten: Ober- und Niederschlesien nebst dem zu Mähren gehörigen Distrikte Katscher und der Grafschaft Glatz. Den Besitz Schlesiens, welchen Friedrich II. noch in zwei neuen Kriegen, dem zweiten schlesischen 1744—45 und dem siebenjährigen 1756—63 vertheidigen mußte, sicherte ihm aufs neue der Dresdener Frieden vom 25. Dec. 1745 und der Hubertsburger Frieden vom 15. Februar 1763. Diese neue Erwerbung umfaßte 642 Q.M. mit 1 009 000 Einwohnern. Die Abtretung erfolgte „mit voller Souveränität und Independenz von der Krone Böhmen." Der König von Preußen nannte sich seitdem „souveräner und oberster Herzog in Schlesien." Auf Grund einer vom Kaiser Leopold I. dem kurfürstlichen Hause Brandenburg ertheilten Anwartschaft nahm Friedrich II., nach dem am 25. Mai 1744 erfolgten Tod des letzten einheimischen Fürsten Karl Edzard aus dem Hause Cirksena das Fürstenthum Ostfriesland nebst dem Harlingerlande (54 Q.M.) in Besitz. Die anarchischen Zustände der sich innerlich immer mehr auflösenden Republik Polen führten 1772 zur ersten Theilung Polens zwischen Rußland, Oesterreich und Preußen. Der König von Preußen erhielt Westpreußen sammt dem Ermelande, dem Kulmerlande und der Stadt Elbing mit ihrem Gebiete (Danzig und Thorn blieben als halbsouveräne Republiken unter der Krone Polen fortbestehen); ferner fiel an Preußen Großpolen bis zur Netze, aus Theilen der Woiwodschaften Posen, Gnesen und Inowraclaw bestehend. Der ganze Erwerb aus der ersten polnischen Theilung betrug etwa 600 Q.M. Einen kleinen Zuwachs des Staatsgebietes brachte der Lehensanfall eines Theiles des Grafschaft Mannsfeld nach dem Tode des letzten Grafen Johann Wenzel († 31. März 1786). Im ganzen hat Friedrich II. den preußischen Staat um 1380 Q.M. und 3 200 000 Einwohner vermehrt; derselbe umfaßte bei seinem Tode 3540 Q.M. um 5 400 000 Einw.

Diese durch beispiellose kriegerische Erfolge erkämpfte Machtstellung seines Staates konnte Friedrich nur behaupten dadurch, daß er der Armee die sorgfältigste Pflege und Ausbildung angedeihen ließ. In der langen Friedenszeit von 1763—1768 vermehrte er das Heer auf 200 000 Mann, darunter 40 000 Mann Kavallerie und 12 000 Mann Artillerie; dasselbe bestand zur Hälfte bis zu einem Drittel aus geworbenen Ausländern. Um eine solche Armee zu erhalten war die äußerste Anspannung aller financiellen Kräfte des Landes nothwendig [1]). Von den Einnahmen, welche sich in den letzten Jahren seiner Regierung auf etwa 20 Mill. Thaler steigerten, wurde jährlich fast dreimal soviel für Militärzwecke verwandt, als für die gesammte übrige Staatsverwaltung, einschließlich des Hofes, der auswärtigen Angelegenheiten, der Verfolgung anderer Friedenszwecke. Für seine persönlichen Bedürfnisse begnügte sich der König mit der jährlichen Summe von 220 000 Thalern. Dagegen flossen alle Ueberschüsse in die Dispositionskasse des Königs, über die er ohne Konkurrenz eines Ministers oder des Generaldirektoriums, ohne jede Kontrolle, ganz nach persönlichem Belieben, meistens zu nützlichen Verwendungen, Unterstützung der Landwirthschaft und Industrie und sonstigen Landesmeliorationen, verfügte. Diese Kasse bildete zugleich „die Vorhalle des Staatsschatzes", in welcher jährlich wenigstens 1 800 000 Thaler hinterlegt werden mußten. Trotz aller Kriege, von denen der siebenjährige allein 150 Mill. Thaler baaren Geldes gekostet hatte, hinterließ er seinem Nachfolger einen Staatsschatz von etwa 60 Mill. Thaler und keine Staatsschuld. Freilich bietet das glänzende Bild dieses Finanzwesens auch seine Schattenseiten in dem enormen Steuerdrucke, in der Münzverschlechterung während des siebenjährigen Krieges und in der nach demselben vorgenommenen Uebertragung aller Accise- und Zolleinkünfte des Staats an französische Entrepreneurs s.g. administration générale des accises et péages.

1) Ueber das preußische Finanzwesen unter Friedrich dem Gr. vergl. besonders Mirabeau, de la monarchie Prussiene sous Frédéric le Grand T. I—VII. Londres 1788. Riebel, der brandenburgische Staatshaushalt der beiden letzten Jahrhunderte. Berlin 1866.

In der übrigen inneren Verwaltung blieb Friedrich II. wesentlich bei der Organisation seines Vaters stehen; doch wurden innerhalb des Generaldirektoriums einige neue Departements geschaffen, so eines für Manufaktur- und Kommerzsachen, ein anderes für alle Magazin-, Proviant-, Marsch-, und Einquartierungssachen, ferner 1768 ein eigenes Bergwerks- und Hüttendepartement, 1770 ein Departement für Verwaltung der Forsten. Eine tiefgreifendere Umgestaltung, als im Organismus der Verwaltungsbehörden, führte Friedrich II. im Gerichtswesen durch. Wie Friedrich Wilhelm I. der Begründer der preußischen Verwaltung, so wurde Friedrich d. Gr. der Schöpfer der preußischen Justiz. Gleich am dritten Tage seiner Regierung, am 3. Juni 1740, schaffte er, als der erste deutsche Fürst, die Folter ab. Nachdem Kaiser Franz I. allen zum deutschen Reiche gehörigen Ländern des Königs von Preußen ein allgemeines und unbeschränktes privilegium de non appellando ertheilt hatte, begann Friedrich II. mit klarem Bewußtsein seine Justizreform, welche sich gleichmäßig auf Gerichtsorganisation, Verfahren und materielles Recht bezog. Der Richterstand in Preußen sollte völlig unabhängig sein von jedem fremdartigen Einflusse, selbst vom königlichen Willen, die Richter „sollen auf keine Rescripte, selbst wenn sie von unserem Kabinete herrühren, die geringste Reflexion machen". Gleich nach dem zweiten schlesischen Kriege wurde nach dem Plane des Großkanzlers Samuel von Cocceji die Reorganisation der Gerichtskollegien durchgeführt, auch eine theilweise Umgestaltung des Gerichtsverfahrens vorgenommen. Entwürfe zu einer neuen Prozeßordnung, codex Fridericianus, wurden 1748—1751 gedruckt, aber erst 1781, unter der Leitung des Großkanzlers von Carmer wurde eine neue Gerichtsordnung als Gesetzbuch publicirt unter dem Titel: „Corpus juris Fridericianum. I. Buch. Von der Proceßordnung"; nachher mit Zusätzen und Verbesserungen aufs neue als „Allgemeine Gerichtsordnung für die preußischen Staaten" von 1795 verkündigt. Was die Reform des materiellen Rechtes betrifft, so konnte „das Project des corporis juris Fridericiani, das ist Sr. K. Maj. in Preußen in der Vernunft und der Landesverfassung gegründetes Landrecht", wegen seiner Schwerfälligkeit nicht zur Annahme gelangen. Ein völlig neuer Entwurf von Suarez erschien 1784—89 und wurde publicirt 1791 unter dem Titel „allgemeine Gesetzgebung für die preußischen Staaten". Dieselbe sollte am 1. Juni 1792 in Kraft treten; dies wurde verschoben und nach einer neuen Revision 1794 „das allgemeine Landrecht für die preußischen Staaten" publicirt und wirklich am 1. Juli 1794 eingeführt. Wenn somit dieses Gesetzbuch erst nach dem Tode Friedrichs II. in Kraft trat, so ist doch dasselbe als die geistige Schöpfung des großen Königs, als der charakteristische Ausdruck seiner gesammten Staats- und Rechtsanschauung zu betrachten. Dasselbe umfaßt keineswegs blos das Privatrecht, sondern auch die verschiedenen Theile des öffentlichen Rechtes: Staats-, Verwaltungs-, Polzei-, Kirchen- und Strafrecht. In seinen allgemeinen staatsrechtlichen Grundsätzen spiegelt sich die ganze naturrechtliche Auffassung des Staates wieder, wie sie sich in den Schriften des großen Königs darstellt. Rousseaus Vertragstheorie im Obersatze akkomodirt sich in den einzelnen Untersätzen mit geschickter Wendung der traditionellen absoluten Monarchie, wo alle Majestätsrechte unbeschränkt in der Hand des Staatsoberhaupts liegen. Der Staatsabsolutismus ist der Grundzug dieses Gesetzbuches, welches alle korporativen Elemente im Staate aufgehen läßt, die Gemeinden als Staatsanstalten, ihre Diener als „mittelbare Staatsdiener" behandelt und selbst der Kirche gegenüber diesen Standpunkt festhält. Ein bureaukratisches Bevormundungssystem zieht sich durch alle Sphären des öffentlichen und privaten Lebens. Während so der Staat sich in seinen oberen Regionen ganz als moderner Beamtenstaat darstellt, ist in den unteren Kreisen der ständische Feudalstaat des Mittelalters erhalten. Gutsherrlichkeit und Gutsunterthänigkeit werden im preußischen Landrecht festgehalten. Auch ist die Trennung der Geburtsstände — ganz im Sinne Friedrichs des Gr. — so schroff hin-

gestellt wie in keinem neuern Gesetzbuche; der Adel ist, im Widerspruch mit dem gemeinen Rechte, selbst im Eherechte geschieden von dem niederen Bürger- und Bauernstande. Konservirung des Adels als „des ersten Standes im Staate" ist eine Haupttendenz der fridericianischen Gesetzgebung. Die Bauern sollen niemals Rittergüter kaufen, die Edelleute niemals Bauerngüter einziehen, weil jene nicht als Officiere dienen können, diese aber wenn sie Bauerngüter zum Hoffelde schlagen, die Zahl der Einwohner verringern; auch Bürger sollen keine adelichen Güter kaufen, da sie dadurch nur gehindert werden, ihr Geld in Handel und Gewerbe anzulegen. So zeigt das preußische Landrecht allerdings einen wunderbaren Januskopf, der mit einem Gesicht zurück in die feudalen Ordnungen des Mittelalters, mit dem andern vorwärts in die modernen Zeitgedanken blickt. Aber trotz aller dieser Mängel hatte dieses Gesetzbuch für die preußische und deutsche Staatsentwicklung eine epochemachende Bedeutung. Zum ersten Male in Deutschland wurde hier der Staat als die alles überragende Persönlichkeit anerkannt. Es war der unstaatlichen Patrimonaltheorie gegenüber von Werth, daß hier der Herrscher nicht als Eigenthümer des Staates, sondern als oberstes Organ desselben, als Staatsoberhaupt erscheint, daß alle Befugnisse desselben aus den Zwecken des Staates, alle Rechte desselben aus seinen Pflichten hergeleitet werden, daß der Begriff des Staatseigenthums und des Staatsdienstes hier zum ersten Male in voller Klarheit erfaßt wird. Ueberhaupt wirkte das preußische Landrecht wesentlich darauf hin, im preußischen Volke den Geist der Gesetzlichkeit großzuziehen und von der monarchischen Gewalt den Charakter des Willkürlichen und Wechselnden möglichst zu entfernen. Insofern Friedrich II. die Errichtung und Aufrechterhaltung des Gesetzes als die höchste Aufgabe des Monarchen betrachtete, welches seiner Idee nach über den Monarchen wie über den Unterthanen stehen sollte, legte er in Preußen die Fundamente des Rechtsstaates, soweit ein solcher überhaupt in den Formen der absoluten Monarchie durchführbar ist. Er gab seinen Unterthanen das Recht der freien Meinungsäußerung, sicheren Rechtsschutz der Person und des Eigenthums, aber er unterließ es, über diese individuellen Rechte hinaus die Organisation der Staatsgewalt gesetzlich zu reguliren. Friedrich II. hat auf staatlichem Gebiete das Höchste geleistet, was im Geiste des XVIII. Jahrhunderts möglich war. Aus einem Mittelstaate von bescheidenem Umfange hat er im Kampfe mit einem halben Welttheile die neue Großmacht Preußen geschaffen; er hat die kriegstüchtigste Armee, die geordnetsten Finanzen, den gefülltesten Staatsschatz hinterlassen, die Verwaltung verbessert, die Landeskultur gehoben, die preußische Justiz durch und durch reformirt, aber er wollte und konnte keine volksthümlichen Einrichtungen schaffen, welche der Nation eine aktive Theilnahme am Staatsleben zugesichert hätten, er wollte und konnte keine staatlichen Organe schaffen, welche eine selbständige Stellung neben dem Königthum eingenommen hätten. Auch der größte politische Genius kann nur im Geiste seines Jahrhunderts denken und schaffen. Nie ist ein Staat genialer, aber auch nie persönlicher regiert worden, als der Staat des großen Friedrich. Ihm fehlte es daher, als der große König starb, nicht nur an bleibenden Institutionen, sondern auch an leitenden Staatsmännern. Dieser Staat glich beim Tode seines Meisters einem Körper, aus dem die Seele entflohen ist; er mußte auch äußerlich zusammenbrechen, um seine Auferstehung und Wiedergeburt auf neuen Grundlagen zu vollziehen.

Da Friedrich der Gr. keine Leibeserben hinterließ, so folgte ihm sein Neffe K. Friedrich Wilhelm II., (1786—1797), Sohn des am 12. Januar 1758 verstorbenen Prinzen August Wilhelm. Unter diesem Könige fanden abermals bedeutende Gebietserweiterungen statt, die jedoch keinen bleibenden Bestand hatten. Im J. 1769 erlosch die markgräfliche Linie zu Baireuth; ihre Besitzungen fielen an Ansbach. Die neu vereinigten Markgrafschaften Ansbach und Baireuth, damals auf einem Flächeninhalt von 159 QM. von mehr als 500 000 Einwohnern bewohnt, wurden von dem letzten Markgrafen Karl

Alexander in dem Vertrage vom 2. Dec. 1791 noch bei seiner Lebenszeit († 1806) gegen eine jährliche Leibrente an die Krone Preußen abgetreten und nach den geheimen Familienurkunden vom 24. Juni, 11. und 14. Juli 1752, dem s. g. pactum Fridericianum (zuerst abgedruckt in den Hausgesetzen S. 740 ff.), mit der Primogenitur vereinigt. Die Hauptvergrößerung erhielt der preußische Staat durch die zweite und dritte Theilung Polens. In der zweiten nahm Preußen am 25. Sept. 1793 außer Danzig und Thorn nebst den dazugehörigen Gebieten einen umfangreichen Theil von Großpolen in Besitz. Es waren die Woiwodschaften Posen, Gnesen und Kalisch, das Land Cujavien, Wielun, die Woiwodschaften Sieradz nnd Lenczyc, der größere Theil der Woiwodschaft Plock zwischen der Weichsel und der preußischen Grenze, zusammen 1015 Q.M. mit 1,400,000 Einwohnern. Es wurde daraus die Provinz Südpreußen gebildet. In der dritten Theilung inkorporirte Preußen infolge des Vertrages von Petersburg vom 24. Okt. 1793 den Rest der Woiwodschaften Plock und Rawa, die Woiwodschaften Masovien auf der linken Seite der Weichsel und der rechten Seite des Bugs mit Einschluß von Warschau, ein Theil der Woiwodschaft Krakau mit Einschluß des Herzogthums Severien, endlich die litthauischen Woiwodschaften Trokin und Samogitien. Severien (41 QM.) wurde als Neuschlesien mit der Provinz Schlesien vereinigt. Die nördlichen Erwerbungen dagegen 819 QM. mit 950,000 Einw. legte man zu einer neuen Provinz Neuostpreußen zusammen. Der gesammte Flächeninhalt des preußischen Staates betrug nach allen diesen Erwerbungen 5552 Q.-Meilen.

Nachdem Friedrich Wilhelm II. sich gegen die französische Revolution 1792 mit Oesterreich verbunden hatte, schloß er am 5. April 1795 den Separatfrieden von Basel, wodurch Preußen von der gegen Frankreich geschlossenen Koalition zurücktrat und volle Neutralität verabredete. Uebrigens hinterließ Friedrich Wilhelm II. seinem Nachfolger Friedrich Wilhelm III. (1797—1839) einen finanziell erschöpften Staat mit einem leeren Schatze, einem jährlichen Deficit von mehreren Millionen und einer Staatsschuld von etwa 36 Millionen Thalern.

Durch den Frieden von Luneville vom 9. Febr. 1801 gab Preußen seine linksrheinischen Besitzungen, halb Kleve, Geldern und Mörs auf, welche schon seit längerer Zeit im Besitze der Franzosen waren. Dafür wurde Preußen überreich entschädigt. A. III des R.D.H.Sch. vom 25. Febr. 1803 bestimmt: „Der König von Preußen, Kurfürst von Brandenburg, erhält für das Herzogthum Geldern und den auf dem linken Rheinufer gelegenen Theil des Herzogthums Kleve, für das Fürstenthum Mörs und für die Rhein- und Maaszölle: die Bisthümer Hildesheim und Paderborn, das Gebiet von Erfurt, Untergleichen und alle Mainzischen Besitzungen und Rechte in Thüringen, das Eichsfeld und den Mainzischen Antheil von Treffurt, ferner die Abteien Herford, Quedlinburg, Elten, Essen, Werden und Kappenberg und die Reichsstädte Mühlhausen, Nordhausen und Goslar, endlich die Stadt Münster nebst dem östlichen Theile des Hochstiftes dieses Namens". Damit erhielt Preußen für einen Verlust von 56 Qm. eine mehr als dreifache Entschädigung von 179 QM. Im Cessionsvertrage von Paris am 15. Mai 1806 trat Preußen Ansbach an Bayern, sowie den Rest des Herzogthums Kleve und das Fürstenthum Neuenburg an Frankreich ab, wofür es Hannover mit Lauenburg erhielt. Mit diesen ihm aufgenöthigten Erwerbungen erreichte Preußen den höchsten Territorialbestand von 5725 QM.

§ 4. **Preußens Zusammenbruch und Wiederherstellung.** Bald sollte Preußen von seiner Höhe furchtbar herabgestürzt werden. Seine Neutralitätspolitik bewährte sich als verderblich. Nachdem Oesterreich zu Boden geworfen worden war, mußte es allein den Kampf mit dem übermächtigen Gegner aufnehmen. Immer neue Gewaltmaßregeln Napoleons nöthigten den friedfertigen König endlich am 8. Okt. 1806 zur Kriegserklärung an Frankreich. Die unglücklichen Schlachten von Jena und Auerstädt (am 14. Okt. 1806), die Niederlage

von Friedland am 14. Juni 1807 führten zum Frieden von Tilsit, welcher am 9. Juli 1807 unter russischer Vermittlung abgeschlossen wurde. Die Verluste des Tilsiter Friedens umfaßten alle preußischen Besitzungen zwischen dem Rheine und der Elbe, alle Erwerbungen aus der zweiten und dritten Theilung Polens, selbst noch einen Theil des schon in der ersten Theilung erworbenen Landes, endlich alle durch dem R.D.H.Sch. am 25. Febr. gewonnenen Entschädigungslande, sowie die Fürstenthümer Baireuth und Ostfriesland. Es war ein Gesammtverlust von 2855 Q.-Meilen, während der zurückbleibende Rest noch 2870 Q.-Meilen betrug. So war das stolze Gebäude preußischer Macht, diese Arbeit von Jahrhunderten, mit einem Schlage zusammengebrochen, der Staat Friedrichs des Gr. wieder zu einer Macht zweiten Ranges geworden.

Mit dem Zusammenbruche der äußern Macht zeigten sich erst alle die inneren Schäden des Staatslebens, welche unter der genialen Leitung des großen Königs zurückgetreten, unter der glänzenden Hülle einer vermeintlichen Unüberwindlichkeit auch unter den folgenden Regierungen weniger bemerkt worden waren. In den untern Kreisen des Staats- und Volkslebens bestand, wie überall in Deutschland, bis zur französischen Revolution, der ganze Druck persönlicher Unfreiheit und starrer Standesprivilegien, woran selbst die aufgeklärte Gesetzgebung des preußischen Landrechtes zu rütteln nicht gewagt hatte. Die Bauern waren für ihre Person und ihre Kinder an die Scholle gebunden, Servituten und Reallasten, Zwangsdienst und Frohnden hemmten jede freie Bewegung, jeden wirthschaftlichen Fortschritt in der Landbevölkerung. In den Marken, in Schlesien, in Pommern überall dieselben unfreien Zustände. Wie auf der Landbevölkerung die persönliche Unfreiheit, so lastete auf den Städten das engherzigste Zunftsystem mit seinen kleinlichen Privilegien, das Accisewesen mit seinen Chikanen, seiner lästigen Steuererhebung, seinen zahllosen Verkehrsbeschränkungen. Die Magistrate der Städte waren von den Regierungsbehörden völlig abhängig. Von einem selbständigen Gemeindeleben keine Spur. Wie die Gutsherrlichkeit die Landgemeinden, so hatte die büreaukratische Allmacht das Gemeindeleben der Städte ertödtet. Zu diesen alten Schäden kamen seit 1806 die unerhörten Bedrückungen eines erbarmungslosen Feindes, welcher unerschwingliche Kontributionen erpreßte, das Land aussog bis zur äußersten Grenze des Möglichen, die Festungen besetzt hielt, in die Landesregierung eingriff, wo es ihm beliebte. Wohl war es ein Zustand welcher den Staat zum Untergang, das Volk zur Verzweiflung hätte führen können, wenn nicht in der Stunde der Noth für Preußen gerade damals eine Anzahl von Männern auferstanden wäre, welche mit dem wärmsten patriotischen Herzen den klarsten staatsmännischen Blick und die thatkräftigste Energie verbanden, an ihrer Spitze der Freiherr von Stein (geb. am 26. Okt. 1757 gest. am 29. Juni 1831) [1]), der Neugründer des preußischen Staates auf deutscher und freiheitlicher Grundlage. Am 30. Sept. 1807 traf Stein in Memel ein. Gleich in seiner Denkschrift vom Oktober 1807 entwickelte er sein Programm in großen Grundzügen. Das berühmte Edikt vom 9. Otober 1807 „den erleichterten Besitz und den freien Gebrauch des Grundeigenthums, sowie die persönlichen Verhältnisse der Landbewohner betreffend" that den ersten Schritt zur Befreiung des Bauernstandes und des Grundeigenthums, zur Aufhebung des kastenmäßigen Unterschiedes, zur Vernichtung zeitwidriger Adelsprivilegien, zur Herstellung eines gleichberechtigten Staatsbürgerthums. § 1: „Jeder Einwohner unserer Staaten ist, ohne alle Einschränkung in Beziehung auf den Staat zum eigenthümlichen und Pfandbesitze unbeweglicher Grundstücke aller Art berechtigt; der Edelmann also zum Besitze nicht blos adeliger, sondern auch un-

1) Pertz, Leben des Ministers von Stein, 6 Bde. Berlin 1849 ff. Für die Geschichte des Verwaltungsrechtes besonders wichtig ist das treffliche, auf neuen Quellenforschungen beruhende, Buch von Ernst Meier, die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg. Leipzig 1881.

adeliger, bürgerlicher und bäuerlicher Güter aller Art und der Bürger und Bauer zum Besitze nicht blos bürgerlicher, bäuerlicher und anderer unadelicher, sondern auch adelicher Grundstücke, ohne daß der eine oder andere zu irgend einem Gütererwerb eine besondere Erlaubniß bedarf. Die bisher durch den persönlichen Stand des Besitzers begründeten Einschränkungen gutsherrlicher Rechte fallen weg. § 2: Jeder Edelmann ist ohne allen Nachtheil seines Standes befugt, bürgerliche Gewerbe zu treiben und jeder Bürger oder Bauer ist berechtigt, aus dem Bürger- in den Bauer- und aus dem Bauer- in den Bürgerstand zu treten. § 12: Mit dem Martinitage 1810 hört alle Gutsunterthänigkeit in unseren sämmtlichen Staaten auf. Nach dem Martinitage 1810 giebt es nur freie Leute". Die weitere Fortführung des großen Befreiungswerkes des Bauernstandes und des ländlichen Grundeigenthums erfolgte durch das unter Hardenberg erlassene berühmte „Edikt vom 14. Sept. 1811 zur Beförderung der Landeskultur". Diese Gesetze bildeten von nun an den Ausgangspunkt für die ebenso liberale, als gerechte *Agrargesetzgebung* des preußischen Staates, welche seitdem allen deutschen Staaten als Muster gedient hat. Eine durchaus schöpferische That der Stein'schen Gesetzgebung war *die Städteordnung vom 19. Nov. 1808*. Dieses epochemachende Gesetz gab den Städten die Verwaltung ihrer eigenen Angelegenheiten und ihres Vermögens zurück, den Bürgern die Wahl der Stadtverordneten und diesen die der Magistrate. In dem Institute der Stadtverordneten wurde der konstitutionelle Gedanke der Volksvertretung auf das städtische Leben angewendet, zugleich aber den Stadtverordneten in ihren Deputationen auch ein Antheil an der Verwaltung mit übertragen, so daß sie nicht blos zu redenden und beschließenden Stadtparlamenten, sondern zu lebendigen Organen der Selbstverwaltung wurden. Die Städte waren damit für mündig erklärt, die Aufsicht des Staates auf das nothwendige Maß beschränkt. Dieses Gesetz wurde die Grundlage für alles, was seither in Deutschland für Selbstverwaltung der Gemeinden geschehen ist. Die von Stein in ähnlichem Geist vorbereitete Landgemeindeordnung kam nicht zur Ausführung. Auf Erweiterung der Gewerbefreiheit wurde durch einige Maßregeln hingelenkt, aber erst unter *Hardenbergs* Ministerium am 28. Okt. 1810 wurde der Zunftzwang nebst allen Bann- und Zwangsgerechtigkeiten völlig bestätigt und das große Princip der Gewerbefreiheit in Preußen verkündigt und durchgeführt. Eine andere wichtige Aufgabe war die *Umgestaltung des ganzen Behördensystems*, welches sich völlig überlebt hatte und vollständig unbrauchbar geworden war. Das von *Schön* verfaßte Rundschreiben vom 24. Nov. 1808, bekannt unter dem Namen „Steins politisches Testament", sowie die von demselben Tage datirte Verordnung „über die veränderte Verfassung der obersten Verwaltungsbehörden" zeigen, in welchem großen Sinne diese Reform gedacht war. Das verwirrende Durcheinander von Fach- und Provincialministerien sollte einer systematischen Eintheilung der Staatsgeschäfte im Mittelpunkt Platz machen. Ein Kabinet von fünf Fachministern sollte fortan an der Spitze der ganzen Verwaltung stehen, in Sachen der Gesetzgebung aber nur eine Abtheilung der höchsten Behörde, des Staatsrathes, bilden, welcher alle hervorragenden Kräfte des Staatsdienstes in sich vereinigen sollte. Auf Grundlage dieser Steinschen Principien, wenn auch mannigfach abgeschwächt, erscheinen nach dem Rücktritt des großen Reformators folgende Verordnungen. 1) das Publikandum betr. die veränderte Verfassung der obersten Staatsbehörde vom 16. Dec. 1808, 2) die Instruktion für die Oberpräsidenten in den Provinzen vom 23. Dec. 1808, 3) die Verordnung wegen verbesserter Einrichtung der Provinzialpolizei- und Finanzbehörden am 26. Dec. 1808, 4) die Geschäftsinstruktion für die Regierung vom 26. Dec. 1808. In *einem* wichtigen Punkte bleiben aber alle diese späteren Verordnungen hinter dem Stein'schen Grundgedanken zurück. Neben den durch die Elemente der Selbstverwaltung verstärkten Provincialbehörden sollten nach Steins Ansicht *Provincialstände* stehen. Nach Vollendung dieses Unterbaues verlangte er *Reichsstände*, zwar wesent-

lich auf dem Grundeigenthum beruhend, aber mit dem Rechte der Steuerbewilligung und der Mitwirkung bei der Gesetzgebung, denn nur „auf diesem Wege allein kann der Nationalgeist positiv erweckt und belebt werden". Durch einen Gewaltstreich Napoleons wurde Stein von seiner einflußreichen Stelle entfernt. Damit waren die reichsständischen Pläne vorläufig sistirt, die schwächlichen Versuche des hardenbergischen Minsteriums blieben ohne Erfolg. Dagegen wurde die Reform des Heerwesens durch Männer wie Scharnhorst, Gneisenau, Grollmann und Boyen in großem Stil durchgeführt. Im J. 1808 erschien eine Reihe von Verordnungen, welche die geistige und sittliche Hebung des Heeres beabsichtigte, durch Verordnung vom 6. Aug. 1808 wurden alle zeitwidrigen Standesbevorzugungen beim Heer aufgehoben. „Aller bisher stattgefundene Vorzug des Standes hört beim Militär ganz auf und jeder ohne Rücksicht auf seine Herkunft hat gleiche Rechte und Pflichten". Am 3. Sept. 1814 wurde die allgemeine Wehrpflicht zum gesetzlichen Grundsatze erhoben und somit die großartige einzig dastehende preußische Heeresverfassung geschaffen, welche nach und nach von allen europäischen Staaten nachgeahmt, doch von keinem bis jetzt erreicht worden ist. Mit diesem „seinem Volk in Waffen" focht Preußen die Befreiungskriege durch und stürzte das stolze Gebäude der napoleonischen Universalmonarchie um. Im Vertrage von Kalisch zwischen Rußland und Preußen vom 28. Febr. 1813 wurde die Wiederherstellung Preußens zu seiner früheren Machtstellung als ein wesentlicher Zweck des Bündnisses ausgesprochen.

Die Wiener Kongreßakte stellt die Entschädigung definitiv fest, welche Preußen erhalten soll. Die Art. 15—22 bezeichnen die Abtretungen Sachsens an Preußen, A. 23 nennt die Landestheile, welche Preußen wieder in Besitz zu nehmen berechtigt ist, A. 24 stellt die neuen Erwerbungen auf dem linken Rheinufer dar. Endlich wird durch A. 43 eine Anzahl mediatisirter Territorien dem preußischen Staate einverleibt. Sachsen trat in dem Friedens- und Freundschaftsvertrag vom 18. Mai 1815 die größere Hälfte seines Staatsgebietes mit der kleinern Hälfte der Bewohner (327 Q.M. mit 864 000 E.) an Preußen ab. Aus diesen abgetretenen Gebieten wurde mit Hinzufügung mehrerer früherer preußischer Besitzungen das Herzogthum und die Provinz Sachsen gebildet. Von den 1807 verloren gegangenen polnischen Besitzungen erhielt Preußen nur einen kleinen Theil zurück. Von dem ephemeren Herzogthum Warschau kam nicht viel über ein Viertel der Gesammtfläche (536 Q.M. mit 820 000 Einw.) unter dem Namen eines Großherzogthums Posen an Preußen, womit auch der Netzedistrikt verbunden wurde. Thorn, die Kreise Michelau und Kulm, sowie die aufgehobene Republik Danzig wurde mit Westpreußen vereinigt. Links von der Elbe nahm Preußen wieder in Besitz: die Altmark, die westliche Hälfte des Herzogthums Magdeburg, Halberstadt, das Eichsfeld, Quedlinburg, Nordhausen, Mühlhausen, Erfurt, die Souveränetät über die Grafschaft Wernigerode, für das von Hannover abgetretene Herzogthum Lauenburg tauschte es von Dänemark das diesem von Schweden cedirte Neuvorpommern nebst der Insel Rügen ein, sodaß jetzt endlich ganz Pommern in preußischen Händen vereinigt war. Die westfälischen Gebiete, welche früher preußisch gewesen waren, wurden sämmtlich wieder in Besitz genommen, nun kam dazu die Souveränetät über eine Anzahl mediatisirter Fürsten und das von Hessen-Darmstadt abgetretene ehemals kurkölnische Herzogthum Westfalen. Zu den rheinischen Besitzungen, welche Preußen vor dem J. 1801 gehabt hatte, kamen die Herzogthümer Jülich und Berg, als Ersatz für die an Bayern zu überlassenden Fürstenthümer Ansbach und Bayreuth, ferner die ehemaligen kurkölnischen und kurtrierischen Lande links vom Rhein, Theile von Luxemburg und Limburg, die Grafschaften Manderscheid und Schleiden, die Abteien Malmedy und Kornelimünster, die Reichsstädte Köln und Aachen, dazu bedeutende pfälzische, mainzische und rheingräfliche Besitzungen. Durch den zweiten Pariser Frieden vom 20. November 1815 kamen noch einige andere rheinische Besitzungen an Preußen,

so Saarbrücken, Saarlouis und einige Orte des Moseldepartements. Alle diese Rheinlande wurden zu einem Großherzogthum Niederrhein vereinigt, das damals nebst Jülich, Kleve und Berg eine besondere Rheinprovinz bildete. Das Fürstenthum Neuenburg, welches nun als XXII. Kanton der Eidgenossenschaft einverleibt wurde, trat in die alte Personalunion mit der Krone Preußen. Nachdem die Territorialverhältnisse vollständig geordnet waren, betrug der Flächeninhalt des preußischen Staatsgebietes 5086 Q.Meilen, also um 561 Q.M. weniger, als Preußen am Ende des Jahres 1804 noch vor der Occupation von Hannover besessen hatte. Dazu kam die Zerrissenheit dieses ihm zugewiesenen Gebietes, die Trennung in eine östliche und westliche Hälfte, zwischen denen eine stets eifersüchtige Mittelmacht jeden Schritt mißtrauisch belauerte. Kein Staat Europas hatte bei der großen Ländervertheilung in Wien eine so ungünstige Konfiguration für seine innere Staatsentwickelung, wie für seine äußere Machtstellung erhalten. Aber was Preußen vom Standpunkte seiner Partikularinteressen zu beklagen hatte, kam Deutschland zugute. Dieses neue Preußen von 1815 mit seinem schmalen Leibe und seinen zerstückelten Gliedmaßen konnte und mußte nach einer ausgeprägten Naturnothwendigkeit, selbst gegen die Absichten seiner augenblicklichen Leiter, seine Ergänzung lediglich im deutschen Geiste, seine Machtstütze in einer nationalen Politik suchen, es mußte mit einem Worte ein durch und durch deutscher Staat werden.

Am 10. Juni 1815 unterzeichnete die preußischen Bevollmächtigten die Bundesakte und Preußen wurde seitdem ein Glied des deutschen Bundes, welchem es mit seinem ganzen Gebiete, mit Ausnahme der Provinzen Preußen und Posen, beitrat.

Für die preußische Regierung lag jetzt die unendlich schwierige Aufgabe vor, diese zahllosen disparaten Elemente, welche zum Theil mit Mißtrauen und Widerwillen in den preußischen Staat eintraten, zu einer Staatseinheit mit einem lebendigen Staatsbewußtsein zu verbinden. Als geeignetes Mittel betrachtete man die Errichtung einer Nationalrepräsentation, wie sie schon den Schlußstein des Steinschen Programms gebildet hatte. Am 22. Mai 1815 erließ der König die Verordnung „über die zu bildende Vertretung des preußischen Volkes"; ebenso wurde in allen Proklamationen an die Bewohner der neuen Gebietstheile „Bildung einer Repräsentation" ausdrücklich verheißen. Auch wurde bereits eine Kommission zur Ausarbeitung einer Verfassungsurkunde niedergesetzt. Aber reaktionäre Strömungen und kleinliche Bedenken traten immer mehr an die Stelle des hochherzigen staatsmännischen Geistes, welcher ein Erbtheil der Freiheitskriege war. Das was für die einheitliche Entwickelung der so verschiedenartig zusammengesetzten Monarchie am nothwendigsten gewesen wäre, die Vertretung der gesammten Nation in einem einheitlichen Körper, unterblieb und man begnügte sich mit der Errichtung von Provincialständen. Am 5. Juni 1823 erschien das Gesetz wegen Anordnung der Provincialstände. Die näheren Bestimmungen über Formen und Grenzen des ständischen Verbandes wurden in acht besonderen Gesetzen für die einzelnen Provinzen erlassen. Aus den unklaren Träumen einer pseudohistorischen Schule und aus den Anschauungen einer an Alleinherrschaft gewöhnten Bureaukratie gieng jenes lebensunfähige Institut der preußischen Provincialstände hervor, welches gerade das Gegentheil von dem bewirken mußte, was der Staat, was die Nation bedurfte. Statt eines einheitlichen Staatsbewußtseins, welches dem neuerdings zusammengewürfelten Staatskörper fehlte, zogen sie künstlich einen provinciellen Sondergeist groß, statt einer öffentlichen Berathung, welche dem Volke eine hohe Schule praktischer Politik hätte werden können, wurden ihre Verhandlungen in das engherzigste Amtsgeheimniß eingeschnürt, statt die verschiedenen Klassen der Nation einander näher zu bringen und den Gedanken eines gemeinsamen preußischen Staatsbürgerthums mehr und mehr ins Leben zu führen, wurde hier ein völlig überwundenes, im Leben gar nicht mehr vorhandenes ständisches Princip, die Eintheilung des

Volkes in einen Herren-, Ritter-, Bürger- und Bauernstand, künstlich zu verewigen gesucht. Dazu kam die völlige Machtlosigkeit der Institution, welche jedem ernsten Manne die Mitarbeit von vornherein verleiden mußte. Weder eine periodische Zusammenberufung war ihnen zugesichert, noch wurde ihnen ein Nachweis über die Verwenduug der Staatseinnahmen vorgelegt. Selbst das unschuldigste aller Rechte, das Petitionsrecht, war ihnen stark verschränkt. Ihre nur berathende Stimme war bei allgemeinen Gesetzen und Maßregeln selbstverständlich wirkungslos, da sich die Regierung aus acht provinciellen Beschlüssen stets den heraussuchen konnte, der ihren Wünschen am meisten entsprach. Gewiß ist es zu beklagen, daß man es damals unterließ, mit Ertheilung einer allgemeinen preußischen Staatsverfassung entschlossen vorzugehen, daß man dem Volke noch auf ein Menschenalter alle aktive Theilnahme an den Staatsangelegenheiten versagte; gewiß hat sich diese Zaghaftigkeit in den unreifen Ausbrüchen und Staatsexperimenten von 1848 schwer gerächt. Wenn aber die vulgäre Geschichtsschreibung wegen dieses einen negativen Resultats die ganze Regierungsperiode Friedrich Wilhelms III. als eine unfruchtbare ansieht, so ist dies doch eine Ungerechtigkeit; vielmehr ist gerade das Vierteljahrhundert von 1815—1840 auf dem Gebiete der gesammten preußischen Verwaltung eine ebenso arbeits- als segensreiche Periode gewesen [1]). Es ist eine Zeit der Wiederherstellung nach schweren Kämpfen, der stillen Sammlung von Kräften für künftige große Zeiten. Ausgebaut wurde in dieser Zeit die großartige preußische Heeresorganisation auf Grundlage des oben erwähnten Gesetzes von 3. September 1814 über die allgemeine Wehrpflicht. Für die Civilverwaltung wurde durch Verordnung vom 30. April 1815 das Staatsgebiet in zehn, nachmals in acht Provinzen getheilt, diese wieder in Regierungsbezirke und diese wieder in Kreise. In jedem Bezirke leitete „die Regierung" mit einem Präsidenten an der Spitze die Geschäfte der innern Verwaltung, an die Spitze der Provinzen wurden Oberpräsidenten gestellt. Am 23. Oktober 1817 wurde die Verordnung wegen Bekanntmachung und Ausführung der für Oberpräsidenten, Regierungen u. s. w. vollzogenen Dienstinstruktionen erlassen. In diesen Dienstinstruktionen ist ein ganzer Codex des preußischen Verwaltungsrechtes enthalten. Großartiges wurde auch auf dem Gebiete der Finanzverwaltung geleistet. Nach den ungeheuren Opfern des Krieges waren die Anforderungen im Frieden an die Staatskasse kaum geringer. Durch die langjährige Kriegsperiode, durch die Uebernahme der Schulden, die auf den verschiedenen Landestheilen ruhten, war die hoch angeschwollene Staatsschuld kaum zu übersehen. Vor allem galt es hier Ordnung und Uebersicht zu gewinnen. Am 17. Januar 1820 war man so weit gekommen, die gesammte Staatsschuld auf 218 Mill. Thaler zu normiren. Er wurde eine selbständige Kommission für die Kontrolle des Staatsschuldenwesens eingesetzt, für die richtige Auszahlung der Zinsen, sowie für die gesetzmäßige Tilgung des Schuldkapitals Sorge getragen. Im absoluten Staate Preußen wurde durch das Gesetz vom 20. Januar 1820 die pekuniäre Ausstattung und Versorgung des königlichen Hauses und Hofes ganz im konstitutionellen Sinne geregelt, indem eine Jahresrente von $2^1/_2$ Mill. Thalern aus den Erträgen der Domänen gesetzlich fixirt wurde. Durch das Gesetz vom 26. Mai 1818 wurden alle inneren Zoll- und Acciselinien aufgehoben und an die Grenzen des Staates verlegt, wodurch das Steuersystem eine gänzliche Umgestaltung erfuhr. An dieses Hauptgesetz schlossen sich dann weitere vervollständigende Gesetze an, wie die Gesetze über die Einführung einer Klassen-, einer Mahl- und Schlacht- und einer Gewerbesteuer vom 30. Mai 1820. Auf Grundlage dieser Gesetzgebung, welche damals außerhalb Preußens von einem kurzsichtigen Partikularismus, sowie von kleinstaatlicher Sou-

1) Eine ebenso quellenmäßige als gedankenreiche Darstellung der innern Verwaltungsreformen dieser Zeit verdanken wir H. v. Treitschke, Deutsche Geschichte B. II, 1882, wo besonders die Gestalten der leitenden Staatsmänner klar hervortreten.

veränitätssucht vielfach angefeindet wurde, erwuchs aus unscheinbaren Anfängen, durch immer weiter sich spinnende Separatverträge, der deutsche Zollverein zur lebensfähigsten Institution heran, welche wie keine andere dem künftigen deutschen Nationalstaat die Wege gebahnt hat. Während auf dem Gebiet der Zoll- und Handelspolitik die Minister von Motz und Maaßen die Grundlagen eines geordneten Finanzwesens und nationalen Wohlstandes legten, wurde durch das 1817 neubegründete Ministerium der geistlichen und Unterrichtsangelegenheiten unter Altensteins Leitung, auch für die idealen Güter der Nation gesorgt und das preußische Unterrichtswesen in Volksschule, Gymnasium und Universität zu einem Vorbild für ganz Deutschland erhoben. Der erleuchteten Tradition seines Hauses entsprechend hob Friedrich Wilhelm III. am dreihundertjährigen Jubelfeste der Reformation die lang bestandene unheilvolle Spaltung zwischen Lutheranern und Reformirten auf und vereinigte beide Bekenntnisse durch die Union zu einer evangelischen Landeskirche. Ebenso sorgte der König dafür, daß die katholische Kirche in seinen Landen wieder eine feste Einrichtung erhielt. Durch die Umschreibungsbulle „de salute animarum", welche durch die Kabinetsordre vom 23. August 1821 die königliche Genehmigung erhielt, wurden für die katholische Bevölkerung Preußens zwei Erzbisthümer zu Köln und Gnesen-Posen, sowie die Bisthümer Münster, Trier und Paderborn in den westlichen, Breslau, Kulm und Ermeland in den östlichen Provinzen gegründet oder neu geordnet und dotirt.

§ 5. **Konstitutionelle Anfänge.** Trotz dieser mannigfachen ehrenwerthen Leistungen wurde es am Ende der Regierungszeit Friedrich Wilhelms III. immer klarer, daß der bureaukratische Beamtenstaat nicht mehr allein im Stande sei, die großen religiösen, socialen und politischen Gegensätze auszugleichen und die unruhig gährenden Ideen einer neuen Zeit noch auf länger zu bewältigen. Die Heranziehung des staatsbürgerlichen Elementes zur aktiven Betheiligung am Staatsleben in Gestalt einer verfassungsmäßig mitberechtigten Volksvertretung war das Losungswort der Zeit. Nur die tief gewurzelte Pietät gegen den hochverehrten König schloß dem Volke bis zu dessen am 7. Juni 1840 erfolgten Tode den Mund. Alle Hoffnungen richteten sich auf die Thronbesteigung Friedrich Wilhelms IV., welcher als Kronprinz für die Ausdehnung landständischer Rechte gewirkt und besonders stets ein warmes Herz für die allgemein deutschen Angelegenheiten gezeigt hatte. Aber die Erfüllung dieser in zahlreichen Adressen an den Thron gebrachten Wünsche verzögerte sich. Erst einige Jahre nach seiner Thronbesteigung that Friedrich Wilhelm IV. einen Schritt zum Ausbau der ständischen Verfassung und erließ am 3. Februar 1847 das königliche Patent „die ständischen Einrichtungen betreffend", welchem drei Verordnungen „über die Bildung des vereinigten Landtags", „über die periodische Zusammenberufung des vereinigten ständischen Ausschusses und dessen Befugnisse" und „über die Bildung einer ständischen Deputation für das Staatsschuldenwesen" angeschlossen waren. Der vereinigte Landtag [1]) bestand aus sämmtlichen Mitgliedern der acht Provinciallandtage und theilte sich in zwei Kurien, die Herrencurie und die Curie der drei Stände, Ritterschaft, Städte und Landgemeinden umfassend. Dem vereinigten Landtage war in der Verordnung nicht einmal periodische Wiedereinberufung bewilligt. Am 11. April 1847 wurde derselbe vom Könige in Person mit einer Rede eröffnet, welche das ganze Verfassungsprogramm des Königs darlegte und die Hoffnungen der Nation bereits aufs tiefste herabstimmte. Trotz seiner fast nur illusorischen Befugnisse hatte doch der Vereinigte Landtag eine hohe Bedeutung für die preußische Staatsentwickelung. Zum ersten Male war hier das preußische Volk als eine staatliche Einheit vertreten, wurden

1) R. Haym, Reden und Redner des vereinigten Landtages. Berlin 1847—48. K. Biedermann, Geschichte des ersten preußischen Reichstages. 1847. Wöniger, Preußens erster Reichstag. 9. Theile. Berlin 1847.

hier die wichtigsten staatsrechtlichen Fragen der Monarchie öffentlich verhandelt, hatte die Nation ein Organ gefunden, ihre Ansichten und Forderungen auch der Regierung gegenüber bestimmt und unumwunden auszusprechen. In dieser Versammlung zeigte sich eine solche patriotische Gesinnung, eine solche maßvolle Haltung, ein so zielbewußter staatsmännischer Geist, daß dieselbe alle bis dahin in Deutschland getagt habenden parlamentarischen Versammlungen um Kopfeslänge überragte. Um so größer war der Fehler, daß man auch die maßvollsten Anträge des Vereinigten Landtages, besonders auf s.g. Periodicität, aufs entschiedenste zurückwies, daß man „die Hand, welche die Stände von 1847 weit übergebogen zur Ausgleichung geboten hatten, zurückstieß." Es war das letzte Mal, wo sich der Ausbau einer preußischen Verfassung auf friedlichem Wege, auf den gesunden geschichtlichen Grundlagen des preußischen Staates möglich zeigte. Daß man diesen Moment entschlußlos versäumte, war verhängnißvoll für die nächste Zukunft des preußischen Staates. Die Februarrevolution in Paris, der Zusammenbruch der Julimonarchie rief in Deutschland eine nie gekannte Aufregung hervor. Aus den westlichen Theilen des preußischen Staates pflanzte sich die Bewegung nach dem Osten fort. Bald wurde Berlin zum Mittelpunkt derselben erkoren. Aus den verschiedensten Städten und Landestheilen gingen Adressen ein, welche Berufung des Landtages, Verleihung einer Verfassung, Neugestaltung des ganzen Staatswesens verlangten. Mit den wohlberechtigten Forderungen nationaler Wiedergeburt und gesetzlicher Freiheit mischten sich damals die trüben Leidenschaften gesetzloser Anarchie und revolutionärer Propaganda. Obgleich der König bereits in seiner Proklamation vom 18. März alle gerechten Forderungen des Volkes zu erfüllen versprochen hatte, brach doch an demselben Tage der Straßenkampf in Berlin los. Um ferneres Blutvergießen zu vermeiden, zog der König am 19. März die Truppen aus Berlin zurück und setzte ein neues liberales Ministerium ein (Camphausen, Schwerin, Auerswald u. s. w.). Um die rechtliche Kontinuität zu erhalten, wurde der Vereinigte Landtag noch einmal auf den 2. April zusammenberufen. Derselbe nahm „das Wahlgesetz für die zur Vereinbarung der preußischen Staatsverfassung zu berufenden Versammlung" an, welches am 8. April 1848 verkündigt wurde. Es wurde für die Urwähler, Wahlmänner und Abgeordnete die beliebte breiteste Grundlage des allgemeinen Wahlrechtes angenommen. In demselben Gesetze § 13 wurde die staatsrechtliche Befugniß der zu berufenden Versammlung so festgestellt: „die künftige Staatsverfassung durch Vereinbarung mit der Krone festzustellen". Gleichzeitig ergiengen am 6. April 1848 die Verordnungen über einige Grundlagen der künftigen preußischen Verfassung. Am 22. Mai 1848 wurde die zur Vereinbarung berufene Versammlung eröffnet und ihr ein Verfassungsentwurf zur Berathung unterbreitet, welchen sie bei Seite legte, um einen eigenen Verfassungsentwurf durch ihre Verfassungskommission ausarbeiten zu lassen. Dieser wurde am 26. Juli dem Plenum vorgelegt als „*Entwurf einer Verfassung für den preußischen Staat.*" Hatte in dem vereinigten Landtage maßvolle Haltung, Pietät gegen das historisch Bestehende und staatsmännischer Geist vorgewaltet, so herrschte in dieser sog. Nationalversammlung der doktrinäre Liberalismns und die Phrase der konstitutionellen Schablone, soweit diese Richtung nicht noch von den eigentlich revolutionären Elementen der äußersten Linken überschrieen wurde. Trotz einiger patriotischer und staatsmännischer Köpfe, welche gegen den allgemeinen Strom anzukämpfen suchten, kamen die maßlosesten Beschlüsse zur Annahme, welche in dem bekannten Steuerverweigerungsbeschlusse vom 15. November 1848 gipfelten. Auch die nach Brandenburg verlegte Versammlung gelangte zu keiner Vereinbarung mit der Regierung. Darauf erfolgte am 5. December 1848 die Auflösung der Versammlung. Gieichzeitig verkündigte die Regierung *die oktroyirte Verfassungsurkunde vom 5. Dec. 1848*, welche „indessen sofort nach dem ersten Zusammentritt der Kammer einer Revision auf dem Wege der Gesetzgebung unter-

worfen werden sollte." Die zu dieser Verfassung gehörigen Wahlgesetze vom 6. December 1848 wurden gleichfalls oktroyirt. *Die Verfassung vom 5. December 1848 ist die erste konstitutionelle Verfassungsurkunde des preußischen Staates.* Dieselbe schließt sich möglichst an die Vorarbeiten der Verfassungskommission der Nationalversammlung an. Die nach der Verfassungsurkunde ins Leben zu rufenden Kammern wurden bereits am 26. Februar 1849 zu Berlin eröffnet und erkannten die oktroyirte Verfassung vom 5. December 1848 als „das nunmehr zu Recht bestehende Staatsgrundgesetz" an; am 27. April 1849 wurde aber die zweite Kammer aufgelöst und die erste vertagt. Am 30. Mai 1849 wurde ein neues Wahlgesetz für die zweite Kammer oktroyirt, welches zwar nicht das allgemeine, wohl aber das gleiche Wahlrecht beseitigte und das bis auf den heutigen Tag in Preußen geltende *Dreiklassensystem* begründete. Auf Grund dieses Wahlgesetzes fanden Neuwahlen zur zweiten Kammer statt. Am 9. August 1849 wurden die s.g. Revisionskammern eröffnet, deren Aufgabe die Revision der oktroyirten Verfassung vom 5. Dezember 1848 war. Bei den meisten Artikeln gelangten, infolge stattgehabten Austausches der Beschlüsse, die beiden Kammern zur Uebereinstimmung, nur bei wenigen Artikeln war eine solche nicht zu erreichen. Jede der beiden Kammern überreichte sodann die von ihr zuletzt revidirten Abschnitte mit der Redaktion der gefaßten Beschlüsse der Staatsregierung zur Erklärung. Hierauf erfolgte die Königliche Botschaft vom 7. Januar 1850, welche den Kammern noch eine Reihe von „Propositionen zur Verbesserung der Verfassung" zur Erwägung vorlegte, welche ihrer Mehrzahl nach von den Kammern angenommen wurden. Hierauf erfolgte die Königliche Botschaft vom 31. Januar 1850, welche die in der V.U. vom 5. December 1848 vorbehaltene Revision für beendigt, die Verfassung mit sämmtlichen, von beiden Kammern übereinstimmend beschlossenen Zusätzen und Abänderungen für vollzogen erklärte und die Publikation derselben anordnete. Darauf wurde die revidirte Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850 in der Gesetzsammlung als „*Staatsgrundgesetz*" verkündigt und von dem König, den Staatsministern und sämmtlichen Kammermitgliedern beschworen. So war nach fast zweijährigen Kämpfen die Verfassungsurkunde endgültig festgestellt und Preußen damit definitiv in die Reihe der konstitutionellen Staaten getreten. Deshalb ist der 31. Januar 1850 für Preußen als ein epochemachender Tag zu betrachten, mit welchem eine neue Aera der preußischen Staatsgeschichte beginnt. Freilich konnte die unter so bewandten Umständen zu Stande gekommene Verfassungsurkunde weder der Form noch dem Inhalte nach ein Meisterstück sein. Beherrscht von den Täuschungen jenes Pseudokonstitutionalismus, wie er nach dem mißverstandenen englischen Vorbilde von den romanischen Völkern in eine feste Schablone gebracht worden war, glaubte man die Verfassung eines ausländischen Staates wörtlich übertragen zu können, welcher, als Mittelstaat bescheidener Machtstellung, gesichert durch die Garantie ewiger Neutralität, unter ganz anderen geschichtlichen, socialen und wirthschaftlichen Verhätnissen erwachsen war, als das auf monarchischer und militärischer Grundlage großgewordene preußische Staatswesen mit seiner nach allen Seiten hin gefährdeten Stellung. Es ließen sich kaum zwei verschiedenartigere Staaten denken, als Preußen und Belgien, die man unter *eine* staatsrechtliche Formel zwängen wollte. An eine aus der Eigenart des preußischen Staates heraus zu entwickelnde Verfassung dachte niemand. Dafür fehlte es dem radikalen Doktrinarismus, wie der an Alleinherrschaft gewöhnten Bureaukratie an jedem Verständniß. Vor allem trägt die Verfassung von 1850 den Stempel zweier ganz verschiedenen Zeitströmungen an der Stirne. Die nivellirenden demokratischen Tendenzen des Jahres 1848 mischen sich in unorganischer Weise mit den absolutistisch-bureaukratischen Bestrebungen, welche in der Zeit der Revisionskammern bereits wieder zur Macht gelangt waren. Bei ebenso hochtönenden als nichtssagenden Grundrechtsphrasen bestand eine

absolute Schutzlosigkeit aller Volksrechte der allmächtigen Bureaukratie gegenüber. Wahrlich nichts wäre seit 1850 mehr an der Zeit gewesen, als diese unfertige Verfassung, diese wahrhafte „lex imperfecta“ im Sinne des deutschen Rechtsstaates weiterzubilden, ihre abstrakten Grundrechte mit kräftigen Schutzwehren zu umgeben und die Verwaltung in Gemeinde, Kreis und Provinz, auf Grundlage einer gesunden Selbstverwaltung, mit den konstitutionellen Einrichtungen in Einklang zu bringen. Von alledem geschah in den Jahren 1851—57 gerade das Gegentheil. In dieser staatsrechtlich durchaus sterilen Periode schien alles darauf berechnet, die Verfassung noch weiter zu deterioriren, ja unter den Formen des Scheinkonstitutionalismus die soliden Grundlagen des preußischen Gerichtsverfahrens und des altpreußischen Verwaltungsrechtes aufzulösen (Gneist). Mit einer tendenziösen Gesetzgebung wetteiferte eine willkürliche Interpretationskunst, wodurch man jede unbequeme Bestimmung der Verfassung zu eliminiren wußte. Wie im Innern, so zeigte sich auch in der äußern Politik die völlige Unproduktivität dieser Periode. Alle die großen Anläufe von 1848, die Reformbestrebungen der Union, welche Preußen in die Hand genommen, wurden mit dem Tage von Olmütz aufgegeben. Im Frühjahr 1851 kehrte Preußen in den Schooß der Bundesversammlung zurück und fügte sich dort der bald wieder in das alte Geleis zurückkehrenden Bundestagspolitik. Die deutsche Frage, die eigentliche Lebensfrage Preußens, war von der Tagesordnung gestrichen.

Unter K. Friedrich Wilhelm IV. fanden zwei kleine Gebietserweiterungen statt. Durch Staatsvertrag mit den beiden regierenden Fürsten von Hohenzollern vom 7. Dec. 1849, genehmigt durch das Gesetz vom 12. März 1850, wurde das Territorium der beiden Fürstenthümer Hechingen und Sigmaringen, 21 QM. mit 63,000 Einw. dem preußischen Staate einverleibt. (Hausgesetze a. a. O. S. 770.) Durch Vertrag vom 20. Juli 1853 und vom 1. Dec. 1853 mit dem Großherzog von Oldenburg wurde ein kleines Gebiet an der Jahde zur Gründung eines Hafens und einer Marinestation an der Nordsee erworben. Dagegen verzichtete der König durch Staatsvertrag vom 26. Mai 1857 auf seine seit 1848 thatsächlich nicht mehr ausgeübten Rechte auf das Fürstenthum Neuenburg, dessen Verbindung mit der Krone von Preußen sich dadurch für immer löste.

Die letzten Lebensjahre Friedrich Wilhelm IV. wurden durch schwere Leiden getrübt. Wiederholte Krankheitsanfälle veranlaßten, daß die Stellvertretung des Königs dem Prinzen von Preußen am 23. Okt. 1857 zuerst auf drei Monate übertragen wurde. Die Erneuerung dieses Auftrags erfolgte dreimal am 6. Januar, am 9. April und 25. Juni 1858 immer auf drei Monate. Erst als jede Hoffnung auf Wiederherstellung geschwunden war, ergriff der Prinz von Preußen, als nächster Agnat die Initiative zur Uebernahme der Regentschaft (Erlaß vom 9. Okt. 1858), berief in verfassungsmäßiger Weise die Häuser des Landtags auf den 20. Oktober 1858, welche nach A. 56 der Verf. in vereinigter Sitzung sich für die Nothwendigkeit der Einsetzung einer Regentschaft aussprachen und leistete nach A. 58 den Eid auf die Verfassung. Vier Wochen später erfolgte die Bildung eines neuen Ministeriums unter dem Präsidium des Fürsten Hohenzollern, welches von der überwiegenden Mehrzahl der Nation als ein wahrhaft freisinniges mit Freuden begrüßt wurde. Auch zeigte eine Reihe von Maßregeln und Gesetzesvorlagen, daß es dem neuen Ministerium mit der Fortbildung der Verfassung, mit der Beseitigung der Schäden des gestürzten Systemes durchaus Ernst war. Am 2. Jan. 1861 starb K. Friedrich Wilhelm IV. und der Prinzregent bestieg als Wilhelm I. den Thron und ließ sich am 18. Okt. 1861 feierlich zu Königsberg krönen. Bald aber brach zwischen der Krone und dem Abgeordnetenhause der verderbliche Konflikt über die Militärreorganisation aus, indem die Regierung die thatsächlich von ihr durchgeführte Organisation als unauflöslich betrachtete, das Abgeordnetenhaus das von ihm behauptete Provisorium auf den früheren Militäretat zurückführen wollte. Weder die am 11. März

erfolgte Auflösung des Hauses, noch die am 18. März 1862 angenommene Entlassung des Ministeriums konnten zu einer Verständigung führen. In dem neugewählten Abgeordnetenhause war die entschiedenste Opposition in der Mehrheit. Man kam zu keiner Einigung über den Militäretat und so trat der entschieden verfassungswidrige Zustand einer budgetlosen Verwaltung ein, indem die Regierung auch ohne Zustandekommen eines Etatsgesetzes weiter wirthschaftete. Unzweifelhaft hatte das Abgeordnetenhaus den Buchstaben des A. 99 der Verfassung auf seiner Seite, wenn es die jährliche Feststellung des Etats durch ein Gesetz forderte und die 6½ Mill. Thaler für die neuen Militärorganisationen strich, während es die ganze übrige Etatsvorlage der Regierung annahm, aber man verkannte dabei das höhere Gesetz einer politischen Nothwendigkeit, welche für Preußens Machtstellung eine Reorganisation der Heereseinrichtungen unbedingt forderte, man übersah, daß ein überlegener staatsmännischer Geist unterdessen mit sicherer Hand die heißersehnte Lösung des größten staatlichen Problems der Gegenwart vorbereitete, die nur mit der äußersten Anspannung, Vermehrung und zeitgemäßen Durchbildung der preußischen Wehrkraft gelingen konnte. Nicht mit Resolutionen und Deduktionen, sondern nur mit der großartigsten Aktion für die hoch über allen Parteigegensätzen stehenden nationale Sache konnte der staatsauflösende Konflikt beendet werden.

§ 6. **Preußen an der Spitze Deutschlands.** Der deutsche Krieg von 1866 brach los. Die Erfolge der preußischen Waffen, wie der preußischen Diplomatie, ertheilten dem Ministerium Bismarck die sachliche Indemnität, welcher die formelle Indemnitätserklärung als nothwendige Konsequenz nachfolgen mußte; sie wurde von beiden Häusern des Landtags ertheilt und damit das bestehende verfassungsmäßige Recht feierlich wieder anerkannt. Aber nicht blos die Lösung des inneren Konfliktes verdankte Preußen dem siegreichen Kriege von 1866, derselbe hatte auch andere wichtige Folgen für die staatsrechtlichen Verhältnisse dieses Königreiches. Vor allem fand eine bedeutende Gebietserweiterung statt. Einverleibt wurden dem preußischen Staate durch Gesetz vom 20. Sept. 1866: das Königreich Hannover (689 Q.M.), das Kurfürstenthum Hessen (174 Q.M.), das Herzogthum Nassau (84 Q.M.), die Stadt Frankfurt a. M. (1,ooo Q.M.), durch Gesetz vom 24. Dec. 1866 die Herzogthümer Schleswig-Holstein, ebenfalls durch Gesetz vom 24. Dec. einige Gebietstheile, die vonBayern und Hessen-Darmstadt abgetreten waren. Alle diese neuen Erwerbungen wurden integrirende Bestandtheile des preußischen Staates, in welchen die preußische Verfassungsurkunde vom 1. Okt. 1867 in Kraft trat. Nur das Herzogthum Lauenburg verblieb vorläufig in bloßer Personalunion mit der Krone Preußens. Durch diese Erwerbungen des Jahres 1866 hat sich der Flächeninhalt des preußischen Staates einschließlich Lauenburgs auf 6392 Q.M. erhöht. Erst durch diese Abrundung im nördlichen und mittleren Deutschland ist Preußen ein auf solider territorialer Grundlage ruhender Großstaat geworden, welcher seine deutsche Aufgabe mit sicherer Hand hinausführen konnte. Die erste Grundbedingung hiefür war die Auflösung des deutschen Bundes, welcher durch den Prager Frieden von Seiten Oesterreichs, durch die folgenden Friedensschlüsse auch von übrigen süddeutschen Staaten anerkannt wurde. Damit war Preußen jetzt freie Hand gegeben, auf den morschen Trümmern des altersschwachen Staatenbundes den Neubau eines festgefügten Bundesstaates aufzuführen. In staatskluger Berücksichtigung der europäischen Machtverhältnisse beschränkte der Gründer dieses staatlichen Neubaues, Otto Eduard Leopold Graf von Bismarck-Schönhausen (geb. am 1. April 1815), sein Werk vorläufig auf den mehr homogenen, von der preußischen Staatsmacht umspannten Norden Deutschlands, nicht um die höchste nationale Aufgabe, die Einigung von ganz Deutschland, damit für immer aufzugeben, sondern vielmehr um dieselbe organisch vorzubereiten und um so sicherer ihrem Ziele entgegenzuführen.

Am 16. April 1867 wurde die Verfassung des norddeutschen Bundes von den ver-

bündeten Regierungen wie von dem Reichstage angenommen. Damit war dieselbe aber staatsrechtlich noch nicht perfekt geworden. Durch die Einführung der norddeutschen Bundesverfassung wurde die Verfassung jedes Einzelstaates nicht nur in einzelnen Sätzen, sondern in ihrem tiefsten Fundament verändert. Zu einer solchen Verfassungsänderung genügte keineswegs die Zustimmung der Regierungen, sondern sämmtliche Volksvertretungen mußten ihre verfassungsmäßige Zustimmung ertheilen. Dies geschah auch in Preußen Am 29. April 1867 wurde der preußische Landtag einberufen und eröffnet. Am 8. Mai wurde die norddeutsche Bundesverfassung vom Abgeordnetenhause angenommen. Als ein verfassungsänderndes Gesetz verlangte die Vorlage noch eine zweite Abstimmung nach dem Ablaufe von wenigstens 21 Tagen. Die Annahme erfolgte in beiden Häusern des Landtags (im Herrenhause einstimmig am 1. und 24. Juni).

Hiermit war die letzte staatsrechtliche Bedingung für das Eintreten Preußens in den norddeutschen Bund erfüllt, welcher am 1. Juli 1867 wirklich ins Leben trat. Seit diesem Tag ist der preußische Staat Mitglied des norddeutschen Bundes, wodurch seine Verfassung, ja seine ganze staatliche Persönlichkeit die tiefgreifendste Veränderung erlitten hat. Das preußische Staatsrecht ist mit dem 1. Juli 1867 nicht nur in einzelnen Sätzen, sondern in seinen ganzen Fundamenten verändert, indem der preußische Staat als Einzelstaat sich der souveränen Obergewalt des Reichs und seiner Gesetzgebung unterzuordnen, aber zugleich durch seinen König die wichtigsten Rechte der Centralgewalt auszuüben hat.

Nachdem Preußen diese doppelte Stellung vier Jahre im norddeutschen Bunde eingenommen hatte, brach der Krieg mit Frankreich aus, dessen glorreiche Thaten den Eintritt der süddeutschen Staaten in den deutschen Bundesstaat mit Nothwendigkeit herbeiführten. Vorbereitet durch völkerrechtliche Verträge mit den süddeutschen Staaten, zu welchen die Zustimmung des deutschen Reichstages und sämmtlicher süddeutscher Volksvertretungen hinzukam, trat das neue deutsche Reich am 1. Januar 1871 ins Leben, welches als eine Fortsetzung des norddeutschen Bundes anzusehen ist. Zwischen beiden Staatsgebilden findet eine volle staatsrechtliche Kontinuität statt. Durch Proklamation vom 18. Januar 1871 verkündigte König Wilhelm I. die unter Zustimmung aller deutschen regierenden Fürsten und freien Städte erfolgte Wiederherstellung und Annahme der deutschen Kaiserwürde. Seitdem führt der König von Preußen als Oberhaupt des deutschen Reiches den Titel „deutscher Kaiser". Der preußische Staat ist ein Glied des deutschen Reiches, wie ehemals des norddeutschen Bundes. Bei dem bundesstaatlichen Charakter des deutschen Reiches greift dessen übergeordnetes Recht fast überall in das Staatsrecht der Einzelstaaten, also auch Preußens, ein; doch müssen theoretisch die Grenzlinien zwischen deutschem Reichs- und preußischem Einzelstaatsrechte möglichst innegehalten werden. Die rechtlichen Beziehungen des preußischen Staats zum deutschen Reiche müssen bei Darstellung des preußischen Staatsrechts möglichst berücksichtigt werden, während die Organisation des Reichs und der Reichsgewalt an und für sich lediglich Gegenstand des deutschen Reichsstaatsrechts verbleibt.

Zweiter Abschnitt.

Staatsrechtliche Individualität des preußischen Staates der Gegenwart[1]).

§ 7. **Preußen eine Monarchie.** Die soeben dargelegte „Genesis des preußischen Staates" zeigt uns, wie derselbe im Verlaufe eines halben Jahrtausends aus den verschiedenartigsten Gebietstheilen allmählig zusammengewachsen ist. Aber aus allen Erwerbungen ist ein einheitliches Gebiet geworden, welches die territoriale Grundlage des gegenwärtigen preußischen Staates bildet. Es ist ein Anachronismus noch h. z. T. von „preußischen Staaten" zu reden, wie dies selbst noch sogar officiell geschieht, es giebt nur Einen preußischen Staat. Seit dem Verluste des Fürstenthums Neuenburg (1848. 1857) und der Einverleibung des Herzogthums Lauenburg (Gesetz v. 23. Juni 1876) steht der preußische Staat mit keinem seiner Gebietstheile in einer bloßen Real- oder Personalunion; alle sind vielmehr integrirende Bestandtheile des preußischen Staates. Auch alle neuen Erwerbungen des Jahres 1866 sind dem preußischen Staate vollständig einverleibt.

Die Staatsform ist monarchisch. Dies resultirt aus der ganzen Entwickelungsgeschichte dieses Staates. Kein Staat ist in dem Maße wie der preußische Staat die Schöpfung großer Herrscherpersönlichkeiten. Die Hausgeschichte der Zollern fällt in vielen Beziehungen mit der preußischen Staatsgeschichte zusammen. Das Königthum, welches den preußischen Staat geschaffen, hat auch stets, in Festhaltung des wahren Begriffes des Monarchie, die gesammte Staatsgewalt in sich vereinigt, wie dies auch die preußische Gesetzgebung ausdrücklich erklärt hat z. B. A.L.R. Th. II Tit. 13 § 1: „Alle Rechte und Pflichten des Staates gegen seine Bürger und Schutzverwandten vereinigen sich in dem Oberhaupte des Staates". Dieser Satz ist zwar nicht in der preußischen Verfassungsurkunde ausdrücklich ausgesprochen, wie in andern Verfassungen, keineswegs aber durch dieselbe aufgehoben oder beseitigt.

Da derselbe aus der klar erkannten Natur der Monarchie mit Nothwendigkeit hervorgeht, da er sowohl der deutsch-staatsrechtlichen Auffassung überhaupt, wie der preußischen Staatsentwickelung insbesondere allein entspricht, so muß auch jetzt noch als Fundamentalsatz des preußischen Staatsrechtes betrachtet werden: daß der König als Oberhaupt des Staates alle Rechte der Staatsgewalt in sich vereinigt.

§ 8. **Preußen eine konstitutionelle Monarchie.** Der monarchische Absolutismus hatte in Preußen früher als anderwärts in Deutschland den ständischen Territorialstaat mit seinem mehr privatrechtlichen Charakter überwunden und den modernen Staatsbegriff mit seiner einheitlichen Staatsgewalt verwirklicht. Auch schon das absolute Königthum war in Preußen ein staatliches, kein patrimoniales. Es war sich stets bewußt, daß es die höchste politische Berufsstellung im Staate sei, daß es um des Staates willen, nicht um der persönlichen Befriedigung oder des Vortheils seines Inhabers vorhanden sei. (Das drückte Friedrichs des Gr. bekanntes Wort aus: „Der König ist der erste Diener des Staates", der direkte Gegensatz zu dem Wahlspruche eines andern absoluten Monarchen: „l'état c'est moi".) Je mehr aber die durch das Königthum selbst großgezogene Staatsidee im Volke Wurzeln schlug, um so lebhafter mußte auch der tief im germanischen Wesen be-

1) Mein preußisches Staatsr. Bd. I. § 40 ff.

gründete Gedanke erwachen, daß auch in Preußen die Monarchie volksthümliche Elemente zur staatlich berechtigten Mitwirkung in sich aufzunehmen habe, um den höchsten nationalen und politischen Aufgaben der Gegenwart gerecht zu werden. In diesem Sinne hatten die größten Staatsmänner Preußens in der Zeit der Freiheitskriege gedacht, gearbeitet und gestrebt, in diesem Sinne hatte auch Preußen noch auf dem Wiener Kongreß sich erklärt. Leider wurde diese Stimme von einer zaghaften und geistlosen Reaktionspartei überhört. Die Stein'sche Gesetzgebung blieb ein Torso, das Verfassungswerk verlief in dem Sande einer mattherzigen provinzial-ständischen Vertretung. Der bis zum J. 1848 verschobene Umwandlungsproceß in die konstitutionelle Monarchie hat sich dann schnell und vielfach unvermittelt durch die Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850 vollzogen. Durch dieselbe ist Preußen in die Reihe der konstitutionellmonarchischen Staaten getreten. Als wesentliches Merkmal dieser Staatsordnung ist anzusehen, daß der Monarch, der im absoluten Staate in seinem Regentenberuf nur durch sittlich-naturrechtliche Schranken gebunden war, von nun an positiv-rechtlich in der Ausübung der ihm zustehenden Staatsgewalt begrenzt und verfassungsmäßig bestimmt ist, daß die Verfassung von nun an auch ein über dem Monarchen stehendes, von seinem Belieben unabhängiges Gesetz ist. Diese positivrechtliche Begrenzung und Gebundenheit des Monarchen zeigt sich in zweifacher Richtung 1) indem die Freiheitssphäre der Unterthanen dem Monarchen gegenüber verfassungsmäßig abgesteckt ist, so daß er in dieselbe nicht willkürlich hineingreifen darf (Freiheitsrechte, Grundrechte); 2) indem der Monarch bei der Ausübung wichtiger Functionen der Staatsgewalt an die Mitwirkung selbstständiger Organe, besonders der Volksvertretung, gebunden ist, ohne die er mit rechtlicher Giltigkeit nicht handeln kann. Da die V.U. vom 31. Jan. 1850 sowohl den preußischen Staatsbürgern ihre verfassungsmäßige Freiheitssphäre absteckt, als auch in dem Landtage ein Staatsorgan geschaffen hat, welches der Regierung gegenüber die Rechte der Unterthanen zu wahren und bei den wichtigsten Angelegenheiten entscheidend mitzuwirken hat, so muß dem preußischen Staate unzweifelhaft der Charakter einer konstitutionellen Monarchie zugesprochen werden; dagegen läßt sich nicht leugnen, daß diese verhältnißmäßig junge Verfassungsform sich nur allmählig in die absolutistisch-bureaukratischen Gewohnheiten des preußischen Staates einzuleben beginnt und daß sie aus den allgemeinen Principien der Verfassungsurkunde heraus erst in die einzelnen Zweige der Verwaltung hinübergeführt werden muß. Dem konstitutionellen Princip an der Spitze des Staates muß die Theilnahme des Volkes an der Besorgung der öffentlichen Angelegenheiten in den kleineren Kreisen entsprechen. Ebenso fehlt es in Preußen, wie freilich in vielen kontinentalen Verfassungen, noch an einem ausreichenden Rechtsschutz auf dem Gebiete des öffentlichen Rechtes, indem der Volksvertretung, wie den einzelnen Bürgern die formellen Rechtsmittel versagt sind, um die ihnen eingeräumten materiellen Befugnisse zu vertheidigen. Insoferne hat man das preußische Verfassungsrecht nicht mit Unrecht als „lex imperfecta" (Gneist, v. Stockmar) bezeichnet; doch läßt sich nicht verkennen, daß auch in dieser Beziehung die preußische Gesetzgebung bedeutsame Fortschritte gemacht hat, indem durch die Kreisordnung v. 13. Dec. 1872 der Selbstverwaltung ein erweiterter Spielraum gegeben und durch die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit dem einzelnen Bürger ein wirksamer Rechtsschutz auch auf dem Gebiete des öffentlichen Rechtes eingeräumt ist. Einzelne Rückschritte auf diesem Gebiete dürfen uns nicht irre machen; im Ganzen liegt das Ziel klar vor; die Verbindung eines starken Königthums mit einer kräftigen Volksvertretung, die Versöhnung staatlicher Ordnung und individueller Freiheit wird sich gerade auf den gegebenen geschichtlichen Grundlagen des preußischen Staates folgerichtiger durchführen lassen, als in irgend einem anderen kontinentalen Staate.

§ 9. **Preußens Stellung im deutschen Reiche** [1]). Preußens staatsrechtliche Individualität ist nicht für sich allein zu verstehen, sondern nur im engsten Zusammenhange mit der deutschen Gesammtverfassung.

Preußen ist von jeher ein Glied des deutschen Staatensystems gewesen, wenn auch nur mit einem Theile seines Gebietes. Bis zum J. 1806 gehörte ein großer Theil des preußischen Staatsgebietes zum deutschen Reiche. Der König von Preußen war als Kurfürst von Brandenburg, Herzog von Pommern, Magdeburg, Fürst von Minden u. s. w. Mitglied des deutschen Reiches und Reichsstand, insofern auch der Verfassung und Gesetzgebung des Reiches unterworfen, doch hatte diese staatsrechtliche Unterordnung nur wenig praktische Bedeutung. In den letzten Jahrhunderten war der Reichsverband für die größeren Territorien ziemlich einflußlos; durch die Aufhebung des nominellen Reichsverbandes im J. 1806 wurde im preußischen Staatsrecht wenig verändert. Von 1815—1866 war Preußen Mitglied des deutschen Bundes. Bei dem rein staatenbundlichen Charakter desselben blieb die Souveränetät des preußischen Staates unberührt. Der völkerrechtliche Verband bezog sich nur auf die Regierungen, nicht auf die Unterthanen, welche zur Bundesgewalt in gar keinem unmittelbaren Verhältnisse der Unterordnung standen. Das ganze Bundesverhältniß war für Preußen mehr ein Hemmschuh in der äußeren Politik, als ein bedeutsamer Faktor seines inneren Staatslebens. Ganz anders gestaltet sich die Sache im norddeutschen Bunde bez. Deutschen Reiche, dessen Mitglied der preußische Staat seit 1867 ist. Die deutschen Einzelstaaten sind seitdem einer wirklichen staatsrechtlichen Obergewalt unterworfen, deren Gesetze ohne weiteres jedem Landesgesetze vorgehen. Die wichtigsten Funktionen der Staatsgewalt, völkerrechtliche Vertretung, Kriegsherrlichkeit, Zoll- und Handelswesen sind von den einzelstaatlichen Gewalten auf die Reichsgewalt übergegangen. Sämmtliche deutsche Staaten haben — freilich zum Gewinn des höchsten Gutes der nationalen Einheit — eine starke Einbuße an staatlichen Befugnissen erfahren. Der Vollbegriff der Souveränetät findet nur auf das Reich, nicht mehr auf die Einzelstaaten Anwendung. Ganz dasselbe Schicksal, wie alle übrigen Staaten, hat auch Preußen erfahren. Seine wichtigsten Institutionen und staatsrechtlichen Befugnisse, sein Landtag, seine Gesetzgebung, seine Militärhoheit, seine völkerrechtliche Vertretungsbefugniß haben nicht dieselbe Bedeutung wie vor dem J. 1867. Die wichtigsten dieser Befugnisse sind entweder auf das Reich übergegangen oder können wenigstens nur noch in Unterordnung unter die Reichsgewalt ausgeübt werden. Aber wie bereits oben erwähnt, nimmt Preußen nicht nur die Stellung eines Gliedstaates im deutschen Reiche ein, sondern es erscheint zugleich als eminent bevorrechteter Staat, indem die wichtigsten Rechte der Reichsgewalt unauflöslich mit der preußischen Staatsgewalt verbunden sind, indem der König von Preußen als solcher Oberhaupt des Reiches, jetzt deutscher Kaiser ist. Was der preußische Staat und sein König eingebüßt hat, hat das deutsche Reich und sein Kaiser gewonnen, welcher eben mit jenem stets dieselbe Person ist. Staatsrechtlich können und müssen die Befugnisse des deutschen Kaisers und des Königs von Preußen streng getrennt werden, indem die zur Mitwirkung berufenen Ogane für beide Funktionen verschieden sind. Wo der König von Preußen lediglich als solcher, als Oberhaupt seines Einzelstaates handelt, tritt ihm der *preußische Landtag*, wo er als Kaiser auftritt, der deutsche Reichstag mitbestimmend zur Seite. Ebenso zeigt sich in Betreff der *ministeriellen* Mitwirkung der Unterschied, daß bei allen Regierungshandlungen, welche der König von Preußen als solcher vornimmt, das preußische Staatsministerium oder der betreffende preußische Ressortminister mitzuunterzeichnen hat, daß dagegen bei allen „im Namen des Reiches" vorgenommenen Akten die Kontrasignatur des Reichskanzlers erforderlich ist. Trotz dieser staats-

1) *Mein* preußisches Staatsr. B. III. Tit. IV. Verhältniß des preußischen Staates zum Deutschen Reiche.

rechtlich theoretischen Unterscheidung sind die preußischen Kronrechte mit den Befugnissen des deutschen Kaiserthums so eng verwachsen, daß sie nie von einander getrennt gedacht werden können. Die ganze Struktur der deutschen Reichsverfassung ist darauf angelegt, daß die Befugnisse des Kaisers auf der realen Machtstellung des Königs von Preußen ruhen. Die Kaiserwürde mit allen ihren Attributen wäre ein leerer Schemen, wenn ein minder mächtiger deutscher Fürst ihr Träger wäre. Es ist alles darauf berechnet, daß der König von Preußen mit seinen Stimmen im Bundesrathe, mit seinen Behörden, mit seinem Hofstaat, mit seinen pekuniären Mitteln dem deutschen Kaiser zu Hilfe kommt. Es findet eine bleibende Realunion zwischen beiden Kronen, der preußischen Königskrone und der deutschen Kaiserkrone statt. So wichtig in politischer Beziehung diese enge Verbindung des deutschen Reiches mit dem preußischen Staate, so nothwendig auch staatsrechtlich die Identität des deutschen Kaisers mit dem König von Preußen ist, so ist es doch Aufgabe der Staatsrechtswissenschaft, das Staatsrecht des deutschen Reiches und des preußischen Staates theoretisch auseinanderzuhalten, wenn auch ihre Wechselbeziehungen nie aus dem Auge verloren werden dürfen. Da die Verfassung des deutschen Reiches bereits eine eingehende Darstellung gefunden hat, so beschränken wir uns möglichst darauf, das Staatsrecht des preußischen Staates, als Einzelstaates, zu skizziren. Erscheint es vom Standpunkt des deutschen Reiches auch nur als ein Partikularstaatsrecht, so ist es doch jedenfalls das Staatsrecht des wichtigsten Partikularstaates, welcher mehr als die Hälfte des Flächengehaltes und der Einwohnerzahl des deutschen Reichs umfaßt und außerdem in der Person seines Königs Träger der wichtigsten Befugnisse der Reichsgewalt ist. Da für diese Skizze des preußischen Staatsrechtes uns eine strenge lehrbuchartige Systematik weniger geeignet erscheint, so schließen wir uns im Wesentlichen bei der Darstellung der Verfassung, an die Ordnung der preußischen Verfassungsurkunde an, woran sich dann eine übersichtliche Skizze des Verwaltungsrechts naturgemäß anfügt.

Dritter Abschnitt.

Das preußische Staatsgebiet. (Tit. I. der V.U.)

§. 10. **Preußens Staatsgebiet als Einheit.** Alle Landestheile der Monarchie in ihrem gegenwärtigen Umfange bilden das preußische Staatsgebiet. (A. 1) „Die Grenzen dieses Staatsgebietes können nur durch ein Gesetz verändert werden". (A. 2) Also bedarf jede Abtretung preußischen Staatsgebietes, ebenso wie die Einverleibung eines neuen Gebietstheiles in den preußischen Staat der Zustimmung beider Häuser des Landtages. Das preußische Staatsgebiet ist aber jetzt auch ein integrirender Bestandtheil des deutschen Reiches. Eine Abtretung preußischen Gebietes an einen auswärtigen Staat, sowie die Einverleibung nicht deutschen Gebietes in den preußischen Staat bedarf jetzt daher auch der Zustimmung der verfassungsmäßigen Faktoren der Reichsgewalt, während Gebietsabtretungen und Erwerbungen, Gebietsaustausche und Grenzberichtigungen der deutschen Staaten untereinander der Zustimmung der Reichsgewalt nicht bedürfen, da da-

durch am Bestand des Reichsgebietes nichts geändert wird. Dafür spricht auch die bisher gehandhabte preußische Staatspraxis, indem mehrfach derartige Veränderungen nur unter Zustimmung des preußischen Landtages, nicht des deutschen Reichstages stattgefunden haben.

§ 11. **Die Eintheilung des preußischen Staatsgebietes.** Das durch die Verfassung einheitlich zusammengefaßte Staatsgebiet wird zum Zwecke der Verwaltung eingetheilt. Die wichtigste Eintheilung ist die in Provinzen. Der altpreußische Staat, aus zahlreichen verschiedenen Ländern zusammengewachsen, kannte keine systematische durchgreifende Provinzaleintheilung. Die heutige Provinzialeintheilung ruht auf der Verordnung vom 30. April 1815 „wegen verbesserter Einrichtung der Provinzialbehörden".

Nach derselben gab es zehn Provinzen: Ostpreußen, Westpreußen, Brandenburg, Pommern, Schlesien, Posen, Sachsen, Westphalen, Kleve-Berg, Niederrhein; 1829 wurden Ost- und Westpreußen zu einer Provinz vereinigt, ebenso wurde aus Kleve-Berg und Niederrhein die Rheinprovinz gebildet. Von dieser Zeit gab es bis zum J. 1866 acht Provinzen. Aus den Erwerbungen des Jahres 1866 sind drei neue Provinzen gebildet: Hannover, Schleswig-Holstein und Hessen-Nassau. Da seit 1877 die Provinz Preußen wieder in zwei Provinzen, Ostpreußen und Westpreußen zerlegt worden ist, so zählt der preußische Staat jetzt zwölf Provinzen. Die Fürstenthümer Hohenzollern gehören zu keiner Provinz. Nach der Verordnung vom 30. April 1815 soll jede Provinz in zwei oder mehrere Regierungsbezirke getheilt werden. Zu diesen 25 Regierungsbezirken kam noch der Bezirk der Fürstenthümer Hohenzollern mit einer Regierung zu Sigmaringen. In der Provinz Hannover bestehen statt der Regierungsbezirke sechs Landdrosteien, die Provinz Hessen-Nassau umfaßt die beiden Regierungsbezirke Kassel und Wiesbaden, die Provinz Schleswig-Holstein bildet nur einen Regierungsbezirk. Die Verordnung vom 30. April 1815 bestimmt, daß jeder Regierungsbezirk in Kreise eingetheilt werden soll. In den acht alten Provinzen ist die Kreiseintheilung überall durchgeführt; die hohenzollernschen Lande zerfallen in Oberamtsbezirke. Durch Verordnung vom 22. Febr. 1867 ist der Regierungsbezirk Kassel in 23, der Regierungsbezirk Wiesbaden in 12 Kreise eingetheilt, in Hannover ist zwar die Eintheilung in Aemter beibehalten, aus mehreren Aemtern und selbstständigen Städten sind ebenfalls Kreise gebildet worden, 37 an der Zahl (Verordn. vom 12. Sept. 1867). Die Provinz Schleswig-Holstein hat 20 Kreise erhalten (Verordn. vom 22. Sept. 1867). Als unterste lokale Eintheilungen des Staatsgebietes erscheinen die Bezirke der Gemeinden. Diese sind in erster Linie allerdings selbstständige Organismen mit eigener Rechtssphäre, aber sie werden überall vom Staate zugleich mit als kleinste und unterste Verwaltungsbezirke benutzt. Provinzen, Regierungsbezirke, Kreise und Gemeindebezirke stellen sich somit als die stufenweisen Eintheilungen des preußischen Staatsgebietes zum Zwecke der Verwaltung dar.

Vierter Abschnitt.

Die Angehörigen des preußischen Staates. (Tit. II. der V.U.)

§ 12. **Die Eigenschaft eines Preußen.** Zuerst muß die Frage beantwortet werden, wer ist ein Preuße und wie wird man ein Preuße? Die Verfassung A. 3 verweist auf das Gesetz und

meint damit das Gesetz „über die Erwerbung und den Verlust der Eigenschaft als preußischer Staatsunterthan" am 31. Dec. 1842. Dieses Gesetz ist jetzt aufgehoben, die Eigenschaft eines Preußen wird erworben und geht verloren in Gemäßheit der Bestimmungen des Gesetzes des norddeutschen Bundes vom 1. Juni 1870 „über Erwerbung und Verlust der Staatsangehörigkeit". Da man nur deutscher Reichsbürger dadurch werden kann, daß man das Indigenat in einem deutschen Einzelstaate erwirbt, so gehören die Grundsätze über Erwerb und Verlust des Staatsbürgerrechtes in das deutsche Reichsstaatsrecht. Die staatsbürgerlichen und bürgerlichen Rechte der Preußen werden dagegen nach wie vor noch nach der preußischen Verfassung beurtheilt. Obgleich deutsches Reichsbürgerrecht und preußisches Staatsbürgerrecht untrennbar mit einander verbunden sind, so ist doch das preußische Staatsbürgerrecht auch h. z. T. noch ein besonderes Rechtsverhältniß, welches der Ausländer nur durch den Akt der Naturalisation, der nichtpreußische Deutsche durch den Akt der Aufnahme erlangen kann. Die eigentlichen staatsbürgerlichen Rechte sog. droits politiques, welche eine aktive Betheiligung am preußischen Staatsleben gewähren, stehen nur den Preußen als solchen zu, während die übrigen Rechte auch nichtpreußischen Deutschen, sowie Ausländern während ihres Aufenthaltes im preußischen Staatsgebiete eingeräumt zu werden pflegen.

§ 13. **Die s.g. Grundrechte des Preußen.** Die preußische Verfassung in ihrem zweiten Abschnitt enthält einen sehr ausführlichen Katalog von Grundrechten, welche großentheils den Frankfurter Grundrechten vom 27. Dec. 1848 entnommen sind.

Wir berücksichtigen dieselben nur soweit, als sie für die Struktur des preußischen Staatsrechtes von Bedeutung sind. Dies ist besonders A. 4: „Alle Preußen sind vor dem Gesetze gleich. Standesvorrechte finden nicht statt. Die öffentlichen Aemter sind unter Einhaltung der von den Gesetzen festgestellten Bedingungen für alle dazu Befähigten gleich zugänglich." Bis zum Anfang dieses Jahrhunderts hatte sich in Preußen die geburtsständische Gliederung des Volkes in Adel-, Bürger- und Bauernstand erhalten; sie findet noch im preußischen Allgemeinen Landrechte ihre gesetzliche Sanktion. Durch die Stein'sche Gesetzgebung werden diese geburtsständische Unterschiede schon so gut wie beseitigt. Bürger- und Bauernstand fließen vollständig in einander über, der Adel wird seiner Vorrechte im Betreff des Rittergutsbesitzes, seiner Vorzüge im Civil- und Militärstand entkleidet und erscheint von nun an nur noch als erbliche Titularauszeichnung, welche der Staat anerkennt, verleiht und gegen mißbräuchliche Anmaßung schützt. Gegen einen ungeschichtlichen Radikalismus, welcher im J. 1848 den Adel, selbst in dieser der Gleichberechtigung der Bürger unschädlichen Gestalt, beseitigen wollte, reagirte in Deutschland, besonders in Preußen, ein gesundes historisches Staatsgefühl, welches in dem Bestande seiner Adelsgeschlechter ein werthvolles nationales Besitzthum erkannte. Durch A. 50 der V.U. wurde dem König auch das Recht ausdrücklich beigelegt, „Orden und andere mit Vorrechten nicht verbundene Auszeichnungen zu verleihen", wohin auch die Ertheilung des Adels zu rechnen ist. Wurde durch Beseitigung aller Adelsvorrechte dem allgemeinen Rechtsbewußtsein vollständig Rechnung getragen, so wurde doch dadurch dem Rechtszustande einer Klasse von Familien zu nahe getreten, deren Vorrechte auf der deutschen Bundesakte, also einem völkerrechtlichen Vertrage, beruhten, über welche einseitig zu verfügen die preußische Gesetzgebung nicht berechtigt war. Dies waren die s.g. Mediatisirten, welche sich auf A. XIV der Bundesakte als ihre Magna Charta berufen konnten. Hier bedurfte es einer Korrektur des durchschneidenden Satzes des A. 4, welcher alle Standesvorrechte beseitigte. Diese erfolgte durch das Gesetz vom 10. Juni 1854 „betr. die Deklaration der Verf. vom 31. Jan. 1850 in Bezug auf die Rechte der mittelbar gewordenen deutschen Reichsfürsten und Grafen". Zur Ausführung dieses Gesetzes ergingen dann mehrere königliche Verordnungen, so vor allem die königliche Verordnung,

vom 12. Nov. 1853 betr. die Ausführung der in Folge des Gesetzes vom 10. Juni 1854 wegen Deklaration der V.U. noch erforderlichen Maßregeln zur Herstellung des bundesrechtlich gewährleisteten Rechtszustandes der vormals reichsunmittelbaren Fürsten und Grafen". Außerdem wurden von Seiten der preußischen Regierung Verhandlungen mit den einzelnen mediatisirten Häusern über den Umfang der ihnen zu gewährenden Rechte, bez. Entschädigung eingeleitet und mit verschiedenen derselben specielle Verträge abgeschlossen. Die Unterwerfung reichsständischer Fürsten und Grafen unter die Krone Preußen hat zu drei verschiedenen Zeiten stattgefunden 1815, 1850 und 1866. Von den 1815 unterworfenen reichsständischen Häusern sind noch vorhanden: Der Herzog von Aremberg (wegen der Grafschaft Recklinghausen), der Fürst von Bentheim-Steinfurt, der Fürst von Bentheim-Tecklenburg, der Herzog von Croy, der Fürst von Salm-Horstmar, der Fürst von Salm-Salm, der Fürst von Sayn-Wittgenstein-Berleburg und der Fürst von Sayn-Wittgenstein-Hohenstein, der Fürst von Solms-Braunfels, der Fürst zu Hohen-Solms-Lich, der Fürst von Wied. Durch Einverleibung der Fürstenthümer Hohenzollern im Jahre 1850 wurden auch der Fürst von Fürstenberg und der Fürst von Thurn und Taxis dem preußischen Staate standesherrlich untergeordnet. Durch die Annexion des Jahres 1866 kamen dazu der Herzog von Aremberg (wegen des Herzogthums Meppen in Hannover), der Fürst von Bentheim-Steinfurt (wegen der Grafschaft von Bentheim), die verschiedenen Fürsten und Grafen Isenburg im ehemaligen Kurhessen, der Graf von Solms-Rödelsheim, der Besitzer der Standesherrschaft Schaumburg-Holzappl in Nassau. Eine eigenthümliche Stellung nehmen die drei regierenden Linien der Grafen von Stolberg, Wernigerode, Stolberg und Roßla ein, welche schon vor dem J. 1806 der preußischen und sächsischen Landeshoheit unterworfen waren und nur ein „jus territoriale subordinatum" besaßen. Da sie aber trotz dieser Unterordnung stets die Reichsstandschaft bewahrt hatten, so sind auch sie unzweifelhaft zu den Familien zu rechnen, welche in Preußen standesherrlich begütert sind. Auch h. z. T. werden allen diesen Familien in Preußen gewisse Vorrechte eingeräumt, „auf Grund ihrer früheren staatsrechtlichen Stellung und der von ihnen besessenen Landeshoheit". Dahin gehören: hoher Adel und Ebenbürtigkeit, gewisse Cerimonialrechte, (den Mitgliedern der fürstlichen Familien gebührt der Titel „Durchlaucht", den Häuptern der reichsgräflichen der Titel „Erlaucht"), das Recht der Autonomie; ihr privilegirter Gerichtsstand in bürgerlichen Streitigkeiten ist durch das Reichsgerichtsverfassungsgesetz aufgehoben, in peinlichen Sachen dagegen erhalten, soweit derselbe landesgesetzlich begründet ist, ebenso genießen sie die Befreiung von aller Militärpflichtigkeit; die Häupter der in preußischen Staaten standesherrlich begüterten Familien sind als solche zum Herrenhause berufen, sie genießen Privilegien in der Besteuerung. Dagegen sind ihre staatlichen Herrschaftsrechte über ihre ehemaligen Unterthanen bis auf wenige Reste aufgehoben. Durch das Reichsgerichtsverfassungsgesetz sind ihre patrimonialen Gerichte in ganz Deutschland beseitigt, in Preußen war dies schon seit dem Jahre 1849 geschehen, aber auch das ihnen in Preußen als Surrogat eingeräumte Präsentationsrecht zu gewissen Richterstellen ist abgeschafft. Dagegen üben sie in den Provinzen, wo die neue Kreisordnung noch nicht eingeführt ist, eine gewisse niedere Polizei, ein Aufsichtsrecht über die Gemeinden des standesherrlichen Bezirkes, über Kirche und Schule u. s. w. Jedenfalls sind diese Ueberreste ihrer früheren Regierungsrechte höchst unbedeutend und im Verschwinden begriffen, dagegen erscheinen sie noch in Betreff ihrer persönlichen Rechtsstellung auch im preußischen Staate als hochprivilegirte Unterthanen. Die ehemaligen reichsritterschaftlichen Familien, welche reichsunmittelbar, aber nicht reichsständisch waren, haben in Preußen gar keine Vorrechte, sie stehen in jeder Beziehung den Familien des landsässigen Adels gleich.

Die persönliche Freiheit der Bürger ist gewährleistet. Die Bedingungen

und Formen, unter welchen eine Beschränkung derselben, insbesondere eine Verhaftung zulässig ist, sind durch das Gesetz zum Schutze der persönlichen Freiheit vom 12. Febr. 1850 näher bestimmt. Die Verhaftung darf nur kraft eines schriftlichen Befehles des Richters erfolgen, mit genauer Bezeichnung des Beschuldigten und der Beschuldigung. Eine vorläufige Verhaftung darf von Polizeibehörden nur dann ausgehen, wenn der Schuldige auf frischer That ergriffen oder ein starker Verdacht gegen eine Person wegen einer strafbaren Handlung und beabsichtigter Flucht vorliegt. Doch muß der Verhaftete so schleunig wie möglich vor seinen ordentlichen Richter gestellt, die Anschuldigung ihm mitgetheilt und seine Vertheidigung gehört werden. Die Wohnung ist unverletzlich. Das Eindringen in dieselbe und Haussuchungen, sowie die Beschlagnahme von Briefen und Papieren sind nur in den gesetzlich bestimmten Formen und Fällen gestattet. Niemand darf seinem gesetzlichen Richter entzogen werden. Ausnahmegerichte finden nicht statt. Strafen können nur in Gemäßheit des Gesetzes angedroht und verhängt werden. Das Eigenthum ist unverletzlich. Es kann nur aus Gründen des öffentlichen Wohles in dringenden Fällen, nach Maßgabe des Gesetzes entzogen werden (Gesetz über die Enteignung von Grundeigenthum vom 11. Juni 1874). Der bürgerliche Tod und die Strafe der Vermögensentziehung finden nicht statt. Die Freiheit der Auswanderung kann von Staatswegen nur in Bezug auf die Wehrpflicht beschränkt werden. Abzugsgelder dürfen nicht erhoben werden. Die Bestimmungen über die Auswanderung nach außerdeutschen Ländern unterliegen jetzt nach Art. 4 der R.V. der Aufsicht und Gesetzgebung des Reichs. Die Freiheit des religiösen Bekenntnisses, der Vereinigung zu Religionsgesellschaften und der gemeinsamen häuslichen und öffentlichen Religionsübung wird gewährleistet. Der Genuß der bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte ist unabhängig von dem religiösen Bekenntnisse. Den bürgerlichen und staatsbürgerlichen Pflichten darf durch die Ausübung der Religionsfreiheit kein Abbruch geschehen. Die Religionsgesellschaften sowie die geistlichen Gesellschaften können Korporationsrechte nur durch besondere Gesetze erlangen. Die christliche Religion wird bei denjenigen Einrichtungen des Staates, welche mit der Religionsübung im Zusammenhang stehen, unbeschadet der gewährleisteten Religionsfreiheit zu Grunde gelegt. Die Wissenschaft und ihre Lehrer sind durch die Verfassung für frei erklärt. Für die Bildung der Jugend soll durch öffentliche Schulen genügend gesorgt werden. Die Eltern und ihre Stellvertreter sind verpflichtet, ihren Kindern und Pflegebefohlenen mindestens den Unterricht ertheilen zu lassen, welcher für die öffentlichen Volksschulen vorgeschrieben ist. Unterricht zu ertheilen und Unterrichtsanstalten zu gründen steht Jedem frei, wenn er seine sittliche, wissenschaftliche und technische Befähigung den betreffenden Staatsbehörden nachgewiesen hat. Alle öffentlichen und Privatunterrichts- und Erziehungsanstalten stehen unter Aufsicht vom Staate ernannter Behörden. Die öffentlichen Lehrer haben die Rechte und Pflichten der Staatsdiener. Bei der Einrichtung der Volksschulen sollen die konfessionellen Verhältnisse möglichst berücksichtigt werden; den religiösen Unterricht in der Volksschule leiten die betreffenden Religionsgesellschaften; die Leitung der äußern Angelegenheiten der Volksschule steht der Gemeinde zu. Der Staat stellt, unter gesetzlich geordneter Betheiligung der Gemeinden, aus der Zahl der Befähigten die Lehrer der öffentlichen Volksschulen an. Die Unterhaltungsmittel der Volksschule werden nur im Falle des nachgewiesenen Unvermögens der betreffenden Gemeinde ergänzungsweise aus Staatsfonds hergegeben. Den Volksschullehrern ist ein festes den Lokalverhältnissen entsprechendes Einkommen garantirt. In der öffentlichen Volksschule soll der Unterricht unentgeltlich ertheilt werden. Da aber das in der Verfassung ergangene Unterrichtsgesetz bis jetzt noch nicht erlassen ist, so bewendet es hinsichtlich des Schul- und Unterrichtswesens bei den älteren gesetzlichen Bestimmungen (A. 112). Es sind daher die verfassungsmäßigen Bestimmungen über das Schul- und Unterrichtswesen noch

nicht in Kraft getreten und erscheinen daher nur als Direktive für eine künftige Gesetzgebung.

Jeder Preuße hat das Recht, durch Wort, Schrift, Druck und bildliche Darstellung seine Meinung frei zu äußern. Die Censur darf nicht eingeführt werden, jede andere Beschränkung der Preßfreiheit nur im Wege der Gesetzgebung. Die Bestimmungen über die Presse unterliegen jetzt der Beaufsichtigung und Gesetzgebung des Reiches und ist daher für diese Angelegenheiten das R.Ges. vom 7. Mai 1874 über die Presse maßgebend[1]). Vergehen, welche durch Wort, Schrift, Druck oder bildliche Darstellung begangen werden, sind nach den allgemeinen Strafgesetzen zu bestrafen. Alle Preußen sind berechtigt, sich ohne vorgängige obrigkeitliche Erlaubniß friedlich und ohne Waffen zu versammeln. Diese Bestimmung bezieht sich nicht auf Versammlungen unter freiem Himmel, welche auch in Bezug auf vorgängige obrigkeitliche Erlaubniß der Verfügung des Gesetzes unterworfen sind. Die Gesetzgebung über das Vereinswesen gehört ebenfalls fortan zur Kompetenz des Reiches. Solange indessen Seitens desselben keine allgemeinen Normen in dieser Beziehung aufgestellt sind, bleiben die Bestimmungen der Landesgesetzgebung in Kraft, für Preußen also die Verordnung vom 11. März 1850 über die Verhütung eines die gesetzliche Freiheit und Ordnung gefährdenden Mißbrauchs des Versammlungs- und Vereinsrechtes. Alle Preußen haben das Recht, sich zu solchen Zwecken, welche den Strafgesetzen nicht zuwiderlaufen, in Gesellschaften zu vereinigen. Politische Vereine können Beschränkungen und vorübergehenden Verboten im Wege der Gesetzgebung unterworfen werden. Das Petitionsrecht steht allen Preußen zu. Petitionen unter einem Gesammtnamen sind nur Behörden und Korporationen gestattet. Das Briefgeheimniß ist als unverletzlich garantirt, nur bei strafgerichtlichen Untersuchungen und in Kriegsfällen sind durch das Gesetz nothwendige Ausnahmen festgestellt (Ges. vom 28. Okt. 1871 über das Postwesen des deutschen Reiches). Die Artikel der preußischen Verfassung über Wehrpflicht und Heerwesen (37—39) sind jetzt ersetzt durch den Abschn. XI der Verfassung des deutschen Reichs und die dazu ergangenen Reichsgesetze, besonders das Gesetz vom 9. Nov. 1867 betr. die Verpflichtung zum Kriegsdienste. Diese ganze Lehre ist somit aus dem preußischen Staatsrecht ausgeschieden und ein Theil des Reichsstaatsrechtes geworden.

Die auf die Verhältnisse des Grundeigenthums und die Agrarverfassung bezüglichen Artikel der Verfassung vom 31. Jan. 1850 haben später eine veränderte Fassung erhalten, wodurch mannigfach zu weitgehende Bestimmungen auf ihr gehöriges Maß zurückgeführt sind. Die Errichtung von Lehen ist untersagt, dagegen ist es unter Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen wieder erlaubt, Familienfideikommisse zu errichten. Der in Bezug auf die vorhandenen Lehen noch bestehende Lehensverband soll durch gesetzliche Anordnung aufgelöst werden. Dies ist durch eine Reihe von Gesetzen für die einzelnen Provinzen geschehen, z. B. Gesetz vom 10. Juni 1856 betr. die erleichterte Umwandlung alt-vorpommerischer und hinterpommerischer Lehen in Familienfideikommisse, Gesetz vom 23. März 1857 betr. die erleichterte Umwandlung ostpreußischer und ermländischer Lehen in Familienfideikommisse u. s. w. Ohne Entschädigung bleiben aufgehoben, nach Maßgabe der ergangenen besonderen Gesetze: 1) das mit dem Besitze gewisser Grundstücke verbundene Recht der Ausübung oder Uebertragung der richterlichen Gewalt und die aus diesem Rechte fließenden Exemtionen und Abgaben; 2) die aus dem gerichts- und schutzherrlichen Verbande, der früheren Erbunterthänigkeit, der früheren Steuer- und Gewerbeverfassung herstammenden Verpflichtungen. Mit den aufgehobenen Rechten fallen auch die Gegenleistungen und Lasten hinweg, welche den bisher Berechtigten oblagen. Durch diese Bestimmungen hat das großartige Werk der Befreiung des Grundeigenthums, wie es Preußen

1) Marquardsen, Das Reichspreßgesetz vom 7. Mai 1874 mit Einleitung und Commentar. Berlin 1875. F. E. v. Liszt, Das deutsche Reichspreßrecht, Leipzig 1880.

mit Folgerichtigkeit und Gerechtigkeit seit Anfang dieses Jahrhunderts begonnen, seinen verfassungsmäßigen Abschluß gefunden. Das zuweit gehende Verbot der Familienfideikommisse hat man mit Recht zurückgenommen. Es gilt dies Institut nicht zu beseitigen, sondern zeitgemäß zu reformiren, indem die in fremdartiger Umhüllung verborgenen gesunden germanistischen Grundgedanken zur Anerkennung gebracht werden. Unser auf römischrechtlicher Grundlage beruhendes Erbrecht mit seinem weitgehenden Pflichttheilsrecht ist nicht geeignet, das Grundeigenthum innerhalb der Familie zu erhalten und einen gediegenen Stand von Grundbesitzen zu erhalten, der als Grundsäule einer soliden Staatsordnung erscheint. Als ein beachtenswerthes Zeichen der Zeit erscheint es, daß in mehreren preußischen Provinzen auch eine Reform des bäuerlichen Erbrechtes angebahnt ist, welche auch den bäuerlichen Grundbesitz möglichst ungetheilt innerhalb der Familie zu erhalten sucht. Vorbildlich erscheint hier das an alte Verhältnisse anknüpfende Höfegesetz für Hannover vom 2. Juni 1874, ergänzendes Gesetz vom 24. Febr. 1880. (Seitdem sind erschienen das Gesetz betr. das Höferecht im Herzogthum Lauenburg vom 21. Febr. 1881, Landgüterordnung für die Provinz Westfalen vom 30. April 1882, für die Provinz Brandenburg vom 10. Juli 1883, Entwurf für Schlesien 1883).

Es erscheint als ein Verdienst des preußischen Königthums, daß es zu allen Zeiten die Existenz des Bauernstandes vertheidigt hat, während derselbe unter der ständisch-feudalen Herrschaft in Mecklenburg und Schwedisch-Pommern so gut wie vernichtet worden ist. Auf dieser Grundlage gilt es jetzt weiter zu bauen und diesen wirthschaftlich, politisch und militärisch so wichtigen Stand möglichst zu erhalten, indem man ihn gegen die Gefahren schützt, die ihn in der Neuzeit bedrohen, soweit dies überhaupt staatlicherseits möglich ist.

Ueberhaupt gewinnen alle die hier besprochenen „Grundrechte der Preußen" erst dadurch Werth, daß sie durch eine folgerichtige Specialgesetzgebung ins Leben eingeführt werden. Bis dahin bleiben sie großentheils schöne Worte ohne juristischen Gehalt, fromme Wünsche, „Monologe des Gesetzgebers".

Nachdem wir so die *dingliche* Grundlage des Staates „das Staatsgebiet" und die *persönliche*, das Volk, als den Inbegriff der Staatsangehörigen betrachtet haben, kommen wir zur Struktur der Staatsgewalt, welche über beide, *Land und Leute* ihre staatlichen Herrschaftsrechte ausübt. Als Träger der Staatsgewalt erscheint der *König*, welchem der folgende Abschnitt gewidmet ist.

Fünfter Abschnitt.

Das preußische Königthum. (Tit. III. der V.U. [1])

§ 14. 1) **Persönliche Stellung des Königs.** A. 43 der V.U. sagt: „*Der König ist unverletzlich.*" Mit diesem Satze ist die persönliche Rechtsstellung des Königs

1) M ein preuß. Staatsr. B. I. Kap. I. § 46 ff. S. 149 ff.

charakterisirt. In dieser Unverletzlichkeit liegt auch die juristische Unverantwortlichkeit ausgesprochen, indem dadurch unmöglich gemacht wird, den König wegen irgend einer persönlichen Handlung oder Unterlassung vor Gericht zu ziehen. Diese Unverantwortlichkeit des Königs ist eine doppelte, eine politische wegen aller Regierungshandlungen und eine strafrechtliche wegen etwaiger Verbrechen und Vergehen. Der zu einem gemeinrechtlichen Princip des deutsch-monarchischen Staatsrechts erhobene Satz, daß der Monarch in keiner Weise persönlich wegen irgend einer Regierungshandlung jemals zur Rechenschaft gezogen werden kann, gilt selbstverständlich in Preußen. Damit diese Unverantwortlichkeit nicht zur Willkür führe, hat man auch in Preußen die Verantwortlichkeit der Minister für „ein nothwendiges Korrelat der Unverantwortlichkeit der Krone" erklärt. Sollte der Monarch eine Handlung begehen, die von einem Unterthanen begangen, den Thatbestand eines Verbrechens oder Vergehens bilden würde, so würde doch kein Gericht eine Untersuchung einleiten, noch weniger eine Strafe verhängen dürfen, denn „das Strafrecht könnte die Person des Königs nicht treffen, ohne mit der königlichen Würde die Regierung selbst zu treffen". Wo dagegen, wie auf dem Gebiet des privatrechtlichen Vermögensrechtes, die öffentlichrechtliche Persönlichkeit des Königs von seiner Privatperson völlig geschieden werden kann, muß derselbe, in Betreff seiner Privatverbindlichkeiten, vor den Landesgerichten Recht nehmen und wird regelmäßig nach den allgemein landrechtlichen Vorschriften beurtheilt (A.L.R. Th. II Tit. 13 § 17 und 18). Dieser auf allgemeiner deutscher Rechtsauffassung beruhende, aus der Natur eines rechtlich geordneten Staatswesens herfließende Grundsatz hat in Preußen schon zu Zeiten des absoluten Staates seine gesetzliche Sanktion erhalten, A.L.R. Einl. § 80: „Auch Rechtsstreitigkeiten zwischen dem Oberhaupte des Staates und seiner Unterthanen sollen bei den ordentlichen Gerichten nach den Vorschriften der Gesetze erörtert und entschieden werden".

Abgesehen von dieser persönlichen Unverantwortlichkeit umfaßt die in der Verfassung ausgesprochene Unverletzlichkeit des Königs noch einen erhöhten Rechtsschutz gegen rechtswidrige Angriffe anderer Personen. Es wird daher jedes Unternehmen, welches darauf ausgeht, den König des Lebens, der Freiheit oder des Thrones zu berauben oder regierungsunfähig zu machen, als Hochverrath mit der schwersten Strafe bedroht, während Verletzungen seiner Ehre und geringere Thätlichkeiten gegen seine Person nicht als Injurien, sondern als Majestätsbeleidigung bestraft werden. Diesem staatsrechtlichen Postulate eines erhöhten Rechtsschutzes trägt auch das Strafgesetzbuch für das deutsche Reich vom 15. Mai 1871 in ausgiebiger Weise Rechnung.

§ 15. 2) **Die Regentenrechte des Königs.** Nach dem oben entwickelten Fundamentalsatze des deutsch-monarchischen Staatsrechts vereinigt der König die gesammte Staatsgewalt grundsätzlich in seiner Hand. Er besitzt nicht, wie der Landesherr des Mittelalters, ein beliebiges Aggregat von „Hoheitsrechten", sondern die Einheit und Fülle der gesammten Staatsgewalt. Es ist daher gegen das Wesen des deutschmonarchischen Staatsrechts, alle einzelnen, dem Könige zustehenden Befugnisse aufzuzählen oder von einer königlichen Prärogative, oder wie im weiland deutschen Reiche, von Reservatrechten der Krone zu reden. Sein Herrschaftsrecht umfaßt vielmehr alle Zweige der Staatsgewalt. Alles, was im Staate beschlossen und ausgeführt wird, geschieht im Namen des Königs. Er ist die persönlich gewordene Staatsgewalt. Wenn die preußische Verfassung dieses Princip auch nicht ausdrücklich ausspricht, so ist doch auch nach preußischem Staatsrechte der König das Haupt der Gesetzgebung und Vollziehung, das Organ der einheitlichen Staatsgewalt. Die in A. 45—53 in der Verfassungsurkunde aufgezählten einzelnen Befugnisse des Königs können nur als Beispiele, nicht als erschöpfende Aufzählung der Kronrechte angesehen werden. Steht somit dem Rechte nach die gesammte Staatsgewalt in ihrer Einheit dem Könige zu, so ist er doch bei der Ausübung derselben an die Beobachtung verfassungsmäßiger

Grundsätze und die Mitwirkung bestimmter, unentbehrlicher, in ihrer Sphäre selbstständiger Organe gebunden, durch deren Beitritt sein individueller Wille erst zum verfassungsmäßigen Staatswillen vervollständigt wird. Dem Rechte nach steht auch die gesetzgebende Gewalt dem Könige zu, „ausgeübt wird sie gemeinschaftlich durch den König und die Kammern, die Uebereinstimmung des Königs und beider Kammern ist zu jedem Gesetze erforderlich" (A. 62) d. h. der königliche Wille wird auf dem Gebiete der Gesetzgebung erst zum verfassungsmäßigen Staatswillen, wenn er die Zustimmung der Kammern erhalten hat. Es entspricht daher dem Geiste des deutschen und preußischen Staatsrechtes nicht, wenn man den Antheil des Königs an der gesetzgebenden Gewalt als das negative Recht des Veto bezeichnet. Auch auf dem Gebiete der gesetzgebenden Gewalt steht dem Könige die positive Macht, Initiative und Sanktion zu. „Er allein befiehlt die Verkündigung der Gesetze" (A. 45) d. h. durch seinen Willensakt werden dieselben erst zu rechtlich bindenden Normen für die Unterthanen.

Auch auf den übrigen Gebieten der Staatsthätigkeit ist der König in sehr verschiedener Weise an die Mitwirkung anderer Organe gebunden. Vor allem zeigt sich dies bei der richterlichen Gewalt. Auch sie steht dem Rechte nach unzweifelhaft dem Könige zu, „sie wird in seinem Namen ausgeübt" (A. 86). Alle Richter werden von ihm angestellt, alle Urtheile in seinem Namen ausgefertigt und vollstreckt. Aber nach deutschem Staatsrechte wie nach specieller Bestimmung der preußischen Verfassung A. 86 darf der König die Richtergewalt nicht selbst ausüben, sondern „sie wird ausgeübt durch unabhängige, keiner andern Autorität als der des Gesetzes unterworfene Gerichte." Auf diesem Gebiete sind durch das Reichsgerichtsverfassungsgesetz und die Reichsjustizgesetze allgemeine Grundsätze aufgestellt, welche für alle deutschen Staaten, also auch für Preußen, absolut bindend sind.

Selbst bei der Ausübung der Regierungsgewalt im engern Sinne, der Staatsverwaltung mit ihren verschiedenartigen Zweigen, ist der König gebunden an die Mitwirkung eines geordneten, nach Behörden abgestuften Beamtenthums, welchem zwar nicht die Unabhängigkeit der Richter vom individuellen Willen des Monarchen, wohl aber eine gewisse Selbstständigkeit zukommt, indem es außer an den Willen des Monarchen, auch durch seinen Eid an Verfassung und Gesetz gebunden ist. Insbesondere kommt für alle Zweige der Staatsgewalt die nothwendige Mitwirkung der Minister in Betracht, an welche die verbindliche Kraft aller Regierungshandlungen des Königs gebunden ist. Die Minister sind nicht blos Diener und Gehülfen des Königs, die er nach Belieben gebrauchen kann oder nicht, sondern seine nothwendigen verfassungsmäßigen Organe bei der Ausübung der gesammten Staatsgewalt. Darum handelt auch Titel IV der V.U. von den Ministern, nachdem A. 44 bestimmt hat: „Die Minister des Königs sind verantwortlich. Alle Regierungsakte des Königs bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung eines Ministers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt." A. 61, 7, IX erkennt auch die juristische Verantwortlichkeit der Minister ausdrücklich an: „Die Minister können durch Beschluß einer Kammer wegen des Verbrechens der Verfassungsverletzung, der Bestechung und des Verrathes angeklagt werden. Ueber solche Anklage entscheidet der oberste Gerichtshof der Monarchie in vereinigten Senaten. Solange noch zwei oberste Gerichtshöfe bestehen, treten dieselben zu obigem Zwecke zusammen. Die nähern Bestimmungen über die Fülle der Verantwortlichkeit, über das Verfahren und über die Strafen werden einem besonderen Gesetze vorbehalten." Da dieses verheißene Gesetz aber bis jetzt nicht erschienen ist, so steht in Preußen zwar der Grundsatz der juristischen Ministerverantwortlichkeit fest; es ist aber der Volksvertretung das wichtigste Mittel versagt, diesen Grundsatz praktisch geltend zu machen. Es erscheint dies als eine Lücke in der preußischen Verfassung, welche dieser vielfach den Charakter einer lex im-

perfecta aufprägt. Eine auch juriſtiſch geltend zu machende Verantwortlichkeit der Miniſter ſteht keineswegs in Widerſpruch mit dem richtig verſtandenen monarchiſchen Princip, gehört nothwendig zum Ausbau des konſtitutionellen Rechtsſtaates und iſt, trotz des ſeltenen Gebrauches dieſes äußerſten Rechtsmittels der Stände, keineswegs ohne allen praktiſchen Werth für die Aufrechterhaltung der konſtitutionllen Staatsordnung. Es wird ſich empfehlen, daß der größte konſtitutionelle deutſche Einzelſtaat hier dem Beiſpiel aller übrigen deutſchen Staaten Folge leiſtet, welche ohne Gefährdung des monarchiſchen Princips hier den richtigen Weg gewieſen haben. Als beſonders beachtenswerth erſcheint in dieſer Beziehung das badiſche Geſetz vom 20. Febr. 1868: „die Abänderung des § 67 der V.U. bezüglich der Verantwortlichkeit der Miniſter betr." Auch der Großſtaat Oeſterreich hat kein Bedenken getragen, durch Geſetz vom 25. Juni 1867 die Verantwortlichkeit der Miniſter juriſtiſch zu regeln.

Den relativ freieſten Spielraum räumt das konſtitutionelle Staatsrecht dem perſönlichen Willen des Monarchen, innerhalb der verfaſſungsmäßigen Schranken, auf dem Gebiet der Heeresmacht und der auswärtigen Angelegenheiten ein. Dies erkennt auch die preußiſche V.U. A. 46 und 48 an: „*Der König führt den Oberbefehl über das Heer.* Der König hat das Recht, Krieg zu erklären und Frieden zu ſchließen, auch andere Verträge mit fremden Regierungen zu errichten. Letztere bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Zuſtimmung der Kammern, ſofern es Handelsverträge ſind oder wenn dadurch dem Staate Laſten oder einzelnen Staatsbürgern Verpflichtungen auferlegt werden." Aber gerade in Betreff dieſer beiden eminent monarchiſchen Rechte, in Betreff der Kriegsherrlichkeit und der völkerrechtlichen Vertretung, iſt durch die Verfaſſung des norddeutſchen Bundes, jetzt des deutſchen Reiches eine tief greifende Veränderung vor ſich gegangen. Die Armee des deutſchen Reiches, einſchließlich der Marine iſt eine einheitliche, unter dem Oberbefehle des Kaiſers. Die Kriegsherrlichkeit des Königs von Preußen iſt ſtaatsrechtlich ſtrenggenommen, auf den deutſchen Kaiſer übergegangen. Da aber der König von Preußen mit dem deutſchen Kaiſer dieſelbe Perſon iſt, ſo iſt für die preußiſche Armee keine Veränderung in der *Perſon* ihres Kriegsherrn vor ſich gegangen. Dieſelbe ſteht unter dem König von Preußen als ihrem Kontingentsherrn, unter dem deutſchen Kaiſer als ihrem oberſten Kriegsherrn. Beide bilden aber eine nicht zu unterſcheidende Perſönlichkeit. Ganz ähnlich ſteht es mit der völkerrechtlichen Vertretung andern Staaten gegenüber. Wenn auch den deutſchen Einzelſtaaten die völkerrechtliche Perſönlichkeit durch das Reich nicht ganz entzogen iſt, ſo iſt ſie jedenfalls ſehr beſchränkt worden. Dieſes Schickſal hat auch den Einzelſtaat Preußen betroffen. Während aber für die andern Bundesglieder hier eine weſentliche Verminderung eines wichtigen Souveränetätsrechtes vorliegt, gewinnt der König von Preußen, als *Reichsoberhaupt*, in reichlichem Maße wieder, was er als Staatsoberhaupt von Preußen verloren hat, indem er „das Reich völkerrechtlich zu vertreten, im Namen des Reiches Krieg zu erklären und Frieden zu ſchließen, Bündniſſe und Verträge mit fremden Staaten zu errichten, Geſandte zu beglaubigen und zu empfangen berechtigt iſt" (A. 11 der deutſchen R.V.).

So iſt der Monarch überall bei Ausübung der Staatsgewalt verfaſſungsmäßig beſchränkt und an die Mitwirkung ſelbſtſtändiger Organe und unentbehrlicher Mitarbeiter gebunden, aber keineswegs iſt ihm die Selbſtausübung der Staatsgewalt entzogen, vielmehr kommt innerhalb der verfaſſungsmäßigen Schranken ſeine freie perſönliche Entſchließung zur vollen Geltung. Die preußiſche Monarchie iſt keine Scheinmonarchie, welche dem König eine blos „ruhende Stellung" zuweiſt, er iſt nicht ein abſtraktes Symbol, nicht der Vollzieher eines ihm fremden Willens, welcher „blos den Punkt auf das J zu ſetzen hat", ſondern eine lebendige Herrſcherperſönlichkeit mit eigener Ueberzeugung und Selbſtbeſtimmung, welche nicht blos formell ſondern reell zu entſcheiden, anzuregen und

einzugreifen hat, wo es noth thut. Der bekannte Satz: „le roi régne mais il ne gouverne pas“ bezeichnet die Stellung des konstitutionellen Monarchen überhaupt nicht richtig, am wenigsten entspricht er aber dem Wesen des preußischen Königsthums, welches durch seine großen Herrscherpersönlichkeiten den preußischen Staat geschaffen und von kleinen Anfängen zur höchsten Machtstellung geführt hat. Dieses Königthum der Zollern wird auch für die Zukunft seine persönliche Initiative sich bewahren, welche für Preußen und Deutschland so unentbehrlich ist und sich auch in der Gegenwart wieder vollauf bewährt hat[1]).

Dabei ist es freilich selbstverständlich, daß der König bei der Ausübung seines allumfassenden Herrscherberufes, seine persönliche Thätigkeit wesentlich auf die oberste Leitung des Staates und die Besorgung der wichtigsten Regierungshandlungen beschränken muß. Alle Einzelnheiten des geschäftlichen Verwaltungsgangs überläßt er regelmäßig den Ministern und dem diesen untergeordneten Staatsdienerpersonale. Ueber das Maß seiner persönlichen Betheilung an den Staatsgeschäften entscheidet sein individuelles Ermessen und die hergebrachte Geschäftsordnung des Staates.

§ 16. 3) **Die Ehrenrechte des Königs.** Die äußere Erhabenheit der königlichen Würde macht sich in dreifacher Weise geltend; indem erstens der Person des Königs ganz ausgezeichnete, ihr allein zukommende Ehrenvorzüge zustehen, indem zweitens auch seiner persönlichen Umgebung ein besonderer Glanz beigelegt wird, und indem drittens alle öffentlichen Ehren und Würden, als vom monarchischen Mittelpunkt ausgehend, gedacht werden.

a) Die wichtigsten, der Person des Königs zustehenden Ehrenvorzüge sind die königliche Titulatur, welche die Herrscher Preußens bereits im J. 1701 angenommen haben, nebst dem Majestätstitel. Seit dem 18. Januar 1871 wird in allen das deutsche Reich betreffenden Angelegenheiten der Titel „deutscher Kaiser“ dem des Königs von Preußen vorangestellt. Auch gilt es als ein ausschließliches Ehrenrecht des Königs, von sich in der Mehrheit mit dem Zusatze „von Gottes Gnaden“ zu sprechen. Dem Könige von Preußen kommen außerdem gewisse Insignien zu: das Reichssiegel, der Reichsapfel, das Reichsschwert, das Scepter und die Krone (Preuß. Staatsanz. 1861 Nr. 245 S. 1897), die höchsten militärischen Ehren, Fürbitte im Kirchengebete, bei seinem Tode Landestrauer u. s. w.

b) Dem Könige steht das Recht eines Hofstaates zu, d. h. er hat einen Kreis von Personen um sich, welche dazu bestimmt sind, seine nächste Umgebung zu bilden, ihm persönliche Dienste verschiedener Art, sowohl wirkliche als bloße Ehrendienste zu leisten und durch ihre Anzahl und ihren Rang den Glanz der Majestät auch äußerlich darzustellen. Bis jetzt giebt es nur einen königlich preußischen, keinen kaiserlich deutschen Hofstaat. Ersterer vertritt zugleich einen solchen, wo es sich um Repräsentation der Kaiserwürde handelt. In Preußen unterscheidet man Oberste Hofchargen (Oberst-Kämmerer, Oberst-Marschall, Oberst-Schenk, Oberst-Truchseß, Oberst-Jägermeister). An der Spitze des ganzen Hofes und des Hausdepartements steht der Oberst-Kämmerer und der Minister des königlichen Hauses, welcher als solcher nicht zu den Staatsministern zählt. Außerdem giebt es in den einzelnen preußischen Provinzen zahlreiche Hof- und Erbämter von nur titularer Bedeutung. Staatsrechtlich kommen nur die vier großen Landesämter im Königreiche Preußen im engeren Sinne in Betracht, deren Inhaber als solche lebenslängliche Mitglieder des Herrenhauses sind.

c) Im monarchischen Staate sind alle öffentlichen Würden Ausstrahlungen der

1) Von politischem Standpunkt beleuchtet die hohe nationale Bedeutung des preußischen Königshaus am besten H. v. Treitschke, „Das konstitutionelle Königthum in Deutschland“. Hist. und polit. Aufsätze. Neue Folge II. Th. S. 748—858.

Krone, ihre Verleihung erscheint als ein persönliches Majestätsrecht. Dies ist durt A. 50 der preußischen V.U. ausdrücklich anerkannt. Nach deutscher und preußischer Staatspraxis pflegen Auszeichnungen, welche weder mit staatlichen Funktionen, noch mit Vorrechten verbunden sind, in folgenden Formen verliehen zu werden: verschieden abgestufte Adelsprädikate, welche in Preußen nur erblich ertheilt zu werden pflegen. Die in Preußen üblichen Prädikate sind: Herzog, Fürst, Graf, Freiherr, einfacher Adel mit dem Prädikate „von". Obgleich zu Zeiten des alten deutschen Reiches die Verleihung von Adelstiteln als ein jus reservatum exclusivum des Kaisers galt und den Reichsfürsten als solchen nicht zustand, so übten doch schon die Kurfürsten von Brandenburg (nach Lebebur zum erstenmal 1663), sowie die preußischen Könige dieses Recht aus. Heutzutage steht es dagegen den Fürsten der Einzelstaaten, somit auch dem Könige von Preußen, aber nicht dem deutschen Kaiser als solchem zu. Auch die Verleihung anderer nicht erblicher öffentlicher, d. h. staatlich anzuerkennender und von den Behörden zu gebrauchender Bezeichnungen, welche für ehrenvoll gehalten werden, wird vom Könige von Preußen häufig vorgenommen. Solche Titel pflegen von einem im Staate bestehenden oder nicht bestehenden Amte oder Hofdienste hergeleitet und als bloße Auszeichnung an Personen verliehen zu werden, welche überhaupt kein Amt oder wenigstens nicht gerade das bezeichnete Amt bekleiden. Auch besteht in Preußen eine große Anzahl von Orden und Ehrenzeichen, welche vom Könige verliehen werden. Die preußischen Orden sind der schwarze Adlerorden, der rothe Adlerorden, der Militär- und Civilverdienstorden pour le mérite, der Königliche Kronenorden, der Königliche Hausorden von Hohenzollern, der Orden des eisernen Kreuzes, der Johanniter-Orden (Balley Brandenburg), der fürstliche Hausorden von Hohenzollern (wird vom Fürsten von Hohenzollern mit königlicher Genehmigung verliehen). Von fremden Staaten ertheilte Adelsprädikate, Titel, Orden und Ehrenzeichen erhalten in Preußen nur dadurch Anspruch auf öffentliche Führung und staatliche Anerkennung, daß sie durch den König genehmigt und bestätigt werden.

§ 17. 4. **Pekuniäre Rechte des Königs.** Die Kurfürsten von Brandenburg lebten, wie alle deutschen Fürsten, vom Ertrage ihres s.g. Kammergutes, welches in allen, ihrer Herrschaft unterworfenen Ländern vorhanden war. Dasselbe galt als Eigenthum des fürstlichen Hauses, war aber bestimmt, die Regierungslasten mit zu tragen. Nur bei s. g. Insufficienz des Kammergutes wurden die Stände um Bewilligung von Steuern angegangen, welche in die ständische Steuerkasse flossen. Ueberall, auch in den brandenburgisch-preußischen Landen, bestand ein solcher Dualismus der Kassen; in die landesherrliche Kammerkasse flossen die Revenuen der Kammergüter, sie wurde von fürstlichen Kammeralbeamten verwaltet, die ständische Steuerkasse stand unter der Verwaltung oder wenigstens der Kontrolle der Landstände. Von dem großen Kurfürsten wurde bereits der ständische Einfluß so gut wie beseitigt. Seitdem stand dem Monarchen allein die Verfügung über die financiellen Kräfte des Staates zu. König Friedrich Wilhelm I. vereinigte 1713 die verschiedenartigen Domänen und Schatullgüter zu einer rechtlichen Einheit und setzte deren Unveräußerlichkeit für alle Zeiten fest. Eine Trennung zwischen einem Kammerfiskus und einem landschaftlichen Fiskus war seitdem dem preußischen Staatsrechte unbekannt. In Preußen hat bereits das absolute Königthum diese Angelegenheit im großstaatlichen Sinne geordnet und die Staatseinheit auch auf diesem Gebiete hergestellt. Die Domainen wurden schon zu Zeiten des absoluten Staates für Staatseigenthum erklärt. A. L. R. Th. II Tit. 11 (vgl. meine Einleitung zu den Hausgesetzen B. III S. 603 ff., S. 618 ff.). Dagegen wurden die Kosten für den Unterhalt des Königs, der königlichen Familie, ihres Hofstaats und Haushaltes nach wie vor aus den Domäneneinkünften bestritten. Zur Ordnung des Finanzwesens stellten die Könige selbst eine Summe fest, womit sie diese Ausgaben bestritten. Eine solche Festsetzung hatte

aber nur den Charakter einer freiwilligen Selbstbeschränkung. Eine Veränderung trat erst im Jahr 1820 ein. Die königliche Verordnung „wegen künftiger Behandlung des gesammten Staatsschuldenwesens“ vom 17. Januar 1820 bestimmt in § 3: „daß für den Unterhalt der königlichen Familie, des königlichen Hofstaates und sämmtlicher prinzlichen Hofstaaten, sowie auch für alle dahin gehörigen Institute, ein jährlicher Bedarf von 2 500 000 Thaler erforderlich sei“. Der Betrag dieser Summe wird aus den Einkünften der Domänen des Staates vorweg in Abzug gebracht und die Domänen sind dafür in erster Linie der Krone als *verpfändet* anzusehen. Die V.U. A. 58 hat diese Regelung der königlichen Revenuen bestätigt, indem sie bestimmt: „daß dem Kronfideikommiß die durch das Gesetz vom 17. Januar 1820 auf die Einkünfte der Domänen und Forsten angewiesene Rente verbleibt“. Versteht man unter „*Civilliste*“ nichts anderes als das verfassungsmäßig bestimmte, vom Staate zu gewährende Einkommen des Monarchen, welches ohne Zustimmung der Volksvertretung nicht erhöht, ohne Zustimmung des Monarchen nicht herabgesetzt werden kann, so kann man diese preußische Domänenrente wohl auch als *Civilliste* bezeichnen; nur muß man festhalten, das dieselbe von der englischen Civilliste verschieden ist, indem diese nur auf die Regierungszeit jedes Monarchen festgestellt wird, während sie in Preußen, ohne Rücksicht auf einen eintretenden Regierungswechsel fortdauert, bis sie gesetzlich geändert wird. Das Gesetz, betreffend „die Erhöhung der Krondotation vom 30. April 1859“ weist der Krone eine weitere jährliche Rente von 500 000 Thalern aus anderen Staatseinkünften an, jedoch mit dem Vorbehalte, dieselben späterhin auch auf die Einkünfte der Domänen und Forsten zu radiciren, sobald die auf diesen haftenden rechtlichen Verpflichtungen dies zulassen werden. Eine weitere Erhöhung um den Betrag einer Million hat durch das Gesetz vom 27. Januar 1868 stattgefunden, sodaß die an den s.g. Kronfideikommißfonds zu entrichtende Jahresrente gegenwärtig 4 Millionen Thaler beträgt. Die ursprüngliche Summe von 2 573 000 Thaler wird von vornherein von den Einnahmen der Domänen und Forsten in Abzug gebracht und deshalb gar nicht in *Ausgabeetat* gesetzt, der Zuschuß zur Rente des Kronfideikommisses von 1 500 000 Thaler erscheint dagegen unter der Rubrik „B) *Dotationen*“ im Ausgabeetat. Während in den übrigen konstitutionellen Staaten Deutschlands die Mitglieder des regierenden Hauses als solche, ohne daß sie schuldig wären, dem Staate dafür Dienste zu leisten, Ansprüche auf bestimmte, gesetzliche Geldgewährungen aus der Staatskasse haben, bestehen in Preußen solche unmittelbare Rechte derselben an die Staatskasse nicht und sind sie mit ihren pekuniären Ansprüchen lediglich an den König als ihr Familienoberhaupt gewiesen, welcher sie aus dem „Kronfideikommißfonds“ standesgemäß zu versorgen hat. In der Summe von vier Millionen Thaler ist die ganze pekuniäre Leistung der Staatskasse für den König und das königliche Haus enthalten. Die weitere Vertheilung derselben in der Form von Apanagen, Sustentationsgeldern, Wittwenpensionen u. s. w. erfolgt lediglich nach dem Ermessen des Königs und entzieht sich jeder staatlichen Kontrolle (Einl. zu den Hausgesetzen a. a. O. S. 621). Der König läßt für jeden Prinzen und jede Prinzessin von deren Geburt bis zu deren Großjährigkeit resp. Vermählung in ein anderes Haus Sustentationsgelder in observanzmäßig steigendem Betrage auszahlen, die Prinzen erhalten von erlangter Volljährigkeit an *Apanagen*, deren Minimalbetrag der Geraische Vertrag festgesetzt hat, über welchen jedoch observanzmäßig weit hinausgegangen wird. Diese Apanagen sind rein persönlich und für vermählte Prinzen beträchtlich höher als für unvermählte. Die sonst im deutschen Fürstenstande übliche Vererbung der Apanagen im Mannsstamme findet in Preußen nicht statt. Auch die Verpflichtung zur Aussteuer einer königlichen Prinzessin und zur Tragung der Kosten der Vermählung liegt lediglich dem Könige ob. Die früher übliche Prinzessinnensteuer wird seit Anfang des vorigen Jahrhunderts nicht mehr erhoben und ist jetzt als obsolet

anzusehen. Außer der aus der Staatskasse zu zahlenden Kronfideikommißrente bestehen im königlichen Hause noch mehrere Fideikommisse von rein privatrechtlichem Charakter, so das von König Friedrich Wilhelm I. errichtete königliche Hausfideikommiß und das vom König Friedrich Wilhelm III. gestiftete Königlich-Prinzliche Fideikommiß für die Linie der nachgeborenen Söhne König Friedrich Wilhelms III. Letzteres ist vorzugsweise Geldfideikommiß, doch gehören dazu auch einzelne Güter. Die zum Hausfideikommiß gehörigen Güter sind nie zu den Staatsdomänen gezogen, sondern stets als Privateigenthum des königlichen Hauses betrachtet worden. Ein Verzeichniß der königlichen Familiengüter, welche von der Hofkammer verwaltet werden, findet sich im Staatskalender, sie heißen auch Hausfideikommißherrschaften und Aemter. In Preußen giebt es somit nur Staatsgüter und reine Privatgüter des Königs und der königlichen Familie. Der zweideutige Begriff des Kammerguts, welcher in andern deutschen Staaten noch so viel Veranlassung zu erbitterten Streitigkeiten giebt, ist dem preußischen Staatsrechte fremd. Völlig freies Privateigenthum des Königs ist alles, was derselbe bereits vor seiner Thronbesteigung besessen hat, ferner die Ersparnisse der Civilliste, sowie die Erwerbungen des Monarchen aus den Mitteln derselben oder aus sonstigen rein privatrechtlichen Mitteln. Ueber dieses Vermögen kann der König sowohl unter Lebenden, als von Todeswegen frei verfügen. Hat er dies aber nicht gethan, so fällt sein gesammter Privatnachlaß ausschließlich dem Thronfolger zu. Es existirt somit für den König von Preußen keine Intestaterbrecht (Hausgesetze a. a. O. S. 623). Als deutscher Kaiser bezieht der König von Preußen keine Civilliste, noch besteht irgend eine kaiserliche Krondotation. Auch in pekuniärer Beziehung stützt sich die Kaiserwürde lediglich auf die Grundlage des preußischen Königthums.

§ 18. 5. **Erwerbung der königlichen Würde, Thronfolge** [1]). Nach der V.U. A. 53 ist „die Krone, den königlichen Hausgesetzen gemäß, erblich in dem Mannsstamme des königlichen Hauses nach dem Rechte der Erstgeburt und der agnatischen Linealfolge." Hiernach ist also, da die Verfassung anderweitige Bestimmungen nicht enthält, staatsgrundgesetzlich nur über die Thronfolge des Mannsstammes Anordnung getroffen. Die Bestimmung des A. 53 ergiebt zuförderst, daß die Krone innerhalb der successionsfähigen Mitglieder des Mannsstammes nach dem Recht der Erstgeburt und der agnatischen Linealfolge übertragen wird. Um als successionsfähiges Mitglied des Mannsstammes betrachtet zu werden, ist es nicht hinreichend, daß der Betreffende männlichen Geschlechtes und von einem Prinzen des königlichen Hauses erzeugt sei, sondern es ist erforderlich, daß derselbe von einem selbst successionsfähigen Prinzen des königlichen Hauses durch rechtmäßige Geburt aus einer ebenbürtigen, in hausgesetzlich giltiger Weise abgeschlossenen Ehe abstamme. In Betreff der Ebenbürtigkeit der Ehen hat das brandenburgisch-preußische Haus stets die strengsten Grundsätze beobachtet. Obgleich die Hausgesetze darüber keine ausdrücklichen Bestimmungen enthalten, so sind doch stets nur Ehen mit den Gliedern des regierenden Fürstenhauses und der deutschen reichsständischen Fürsten und Grafenhäuser für ebenbürtig gehalten worden, wie dies auch eine Erklärung König Friedrichs II. an den neugewählten Kaiser Karl VII. darthut. (Selbst die s.g. reichsgräflichen Personalisten-Familien wurden nicht für ebenbürtig gehalten.) Zur Eingehung einer Ehe eines Gliedes des königlichen Hauses ist die Zustimmung des Familienoberhauptes nothwendig. Solange ein successionsfähiger männlicher Abkömmling des königlichen Hauses vorhanden ist, kann kein anderer die Krone rechtlich erwerben. Ob nach dem Aussterben des successionsberechtigten Manns-

1) Eine Geschichte der deutschen Thronfolge von den ältesten Zeiten bis auf die Gegenwart giebt meine Schrift: Das Recht der Erstgeburt in den deutschen Fürstenhäusern und seine Bedeutung für die deutsche Staatsentwickelung. Leipzig 1851.

stammsstamms den Kognaten ein subsidiäres Thronfolgerecht zustehe, ist bestritten. Zu Zeiten des älteren deutschen Reiches waren die meisten Gebiete des brandenburgischen Länderkomplexes Mannlehen, in denen von einer Succession der Frauen und ihrer Nachkommen keine Rede sein konnte, nur in einzelnen kleinen Gebieten, welche durch weibliche Erbfolge an das Haus gekommen waren, war die subsidiäre kognatische Thronfolge stillschweigend beibehalten worden. Wäre daher der ganze Mannsstamm zu Reichszeiten erloschen, so hätten nach den damaligen fürstenrechtlichen Grundsätzen die Kognaten auf diese Landestheile Anspruch machen können, während die andern Landestheile als erledigte Reichslehen heimgefallen oder an die Erbverbrüderten gekommen wären (Geheime Familienurkunde von 1752. Hausgesetze a. a. O. S. 749). Nach den Grundsätzen des heutigen Staatsrechtes ist jede Landestheilung aus fürstenrechtlichen Gründen ausgeschlossen, Erhaltung der Staatseinheit oberstes Axiom der Thronfolge. Selbst nach Erlöschen des gesammten königlichen Mannsstammes würden alle Ansprüche von Kognaten auf einzelne Landestheile vor der Majestät dieses großen Grundsatzes schweigen müssen [1]). Keineswegs kann aber juristisch behauptet werden, daß die subsidiäre weibliche Thronfolge für den ganzen preußischen Staat stillschweigend eingeführt worden sei, da an sich durch Aufhebung des deutschen Reiches an den Successionsgrundsätzen der Fürstenhäuser nichts verändert worden ist. Nur soviel steht fest, daß jetzt kein rechtliches Hinderniß, wie etwa in dem früher bestandenen Lehensverbande entgegenstehen würde, die subsidiäre weibliche Thronfolge durch ein Verfassungsgesetz einzuführen. Ob dies politisch rathsam wäre, ist eine andere Frage. Außerdem ist noch die Erbverbrüderung zu erwähnen, welche das Haus Brandenburg mit den bereits erbverbrüderten Häusern Sachsen und Hessen geschlossen hat. Dieselbe hat am 9. November 1587 und am 29. März 1614 ihre letzte Erneuerung erhalten (Hausgesetze B. II unter Hessen S, 11 Urk. Nr. 1). An und für sich kann man früher geschlossenen Erbverbrüderungen ihre Gültigkeit nicht bestreiten, wenn sie allen zur Zeit ihrer Entstehung nöthigen rechtlichen Anforderungen entsprechen. Da aber diese Erbverbrüderung beim Erlöschen des brandenburgischen Mannsstammes eine Theilung der brandenburgischen Lande zwischen Sachsen und Hessen verabredet, so steht dieselbe in Widerspruch mit dem obersten Grundsatz des modernen Staatsrechtes, der Untheilbarkeit des Staatsgebietes. Da dieser Widerspruch weder durch private Uebereinkunft der erbverbrüderten Häuser noch durch einseitige Verfügung des letzten Souveräns gelöst werden kann, so muß hier nothwendig eine verfassungsmäßige Neuordnung der Staatssuccession erfolgen, wobei die aus alten, gewissermaßen vorstaatlichen Titeln herrührenden Rechte nur soweit berücksichtigt werden können, als sie sich in die gegenwärtig bestehende konstitutionelle Staatsordnung einfügen lassen. Als oberster Grundsatz der letzteren steht fest, daß eine Veränderung oder Erweiterung der Thronfolge nicht mehr durch bloße fürstenrechtliche Akte, wie Testamente des Souveräns, Hausgesetze, Erbverbrüderungen, sondern nur auf dem Wege des Gesetzes und zwar des verfassungsändernden Gesetzes erfolgen kann. Die Thronfolge ist aus dem Bereiche der Hausgesetzgebung in den des Verfassungsrechtes übergegangen.

§ 19. 6. **Die Regentschaft.** In der preußischen Verfassung wird die Regentschaft, im Sinne des modernen Staatsrechtes, als ein rein öffentlichrechtliches Institut, als Bestandtheil des Verfassungsrechtes, behandelt und von der Vormundschaft über die Person und das Vermögen des minderjährigen Monarchen auf das Bestimmteste geschieden. Die Vormundschaft über den minderjährigen Nachfolger kann durch letztwillige Verfügung des Königs auf eine andere Person als den nächsten Agnaten übertragen werden, nie aber die Regentschaft. Beide können daher in einer Hand vereinigt

1) Am besten dargethan von (F. v. Gerber,) Ueber die Theilbarkeit Deutscher Staatsgebiete, in Aegidis Zeitschr. für Deutsches Staatsrecht B. I. H. 2. S. 5—24.

sein, sich aber auch in verschiedenen Händen befinden. Der gewöhnliche Fall, in welchem eine Regentschaft eintritt, ist die Minderjährigkeit des Königs (s.g. ordentliche Regentschaft). Die Volljährigkeit beginnt für den König mit dem vollendeten achtzehnten Jahre, schon nach der goldenen Bulle, wie nach der V.U. A. 54. Dieser Volljährigkeitstermin gilt sowohl für seine staats- wie privatrechtlichen Beziehungen, ebenso für alle Mitglieder des königlichen Hauses (Hausgesetze a. a. O. S. 617). Außerdem ist aber in der preußischen wie in den meisten neueren Verfassungsurkunden anerkannt, daß außer dem Falle der Minderjährigkeit auch dann eine Regentschaft eintreten soll, „wenn der König dauernd verhindert ist, selbst zu regieren", ohne daß die Gründe der Verhinderung einzeln aufgezählt werden (Art. 56 der V.U., s.g. außerordentliche Regentschaft). Unzweifelhaft gehören dahin schwere körperliche und geistige Gebrechen, die zur Regierung unfähig machen. Wo übrigens, wie nach den meisten neueren Verfassungen, auch nach der preußischen, keine Art von geistigen und körperlichen Gebrechen von der Succession ausschließt, ist es gleichgiltig, ob ein solcher Verhinderungsgrund beim Anfalle der Krone vorhanden ist oder erst während der Dauer der Regierung eintritt. Ueber die Grundsätze der Regentschaft verfügen die Art. 56—58 der V.U. in folgender Weise: A. 56: „Wenn ein König minderjährig oder sonst dauernd verhindert ist, selbst zu regieren, so übernimmt derjenige volljährige Agnat, welcher der Krone am nächsten steht, die Regentschaft. Er hat sofort die Kammern zu berufen, die in vereinigter Sitzung über die Nothwendigkeit der Regentschaft beschließen. A. 57: Ist kein volljähriger Agnat vorhanden und nicht bereits vorher gesetzliche Fürsorge für diesen Fall getroffen, so hat das Staatsministerium die Kammern zu berufen, welche in vereinigter Sitzung den Regenten wählen. Bis zum Antritt der Regentschaft von Seiten desselben führt das Staatsministerium die Regierung. A. 58: Der Regent übt die dem König zustehende Gewalt in dessen Namen aus. Derselbe schwört nach Einrichtung der Regentschaft vor den vereinigten Kammern einen Eid, die Verfassung des Königreichs fest und unverbrüchlich zu halten und in Uebereinstimmung mit derselben und den Gesetzen zu regieren. Bis zu dieser Eidesleistung bleibt in jedem Falle das bestehende gesammte Staatsministerium für alle Regierungshandlungen verantwortlich." Am einfachsten liegt die Sache, wenn sich schon bei Lebzeiten des Königs beim Thronfolger ein derartiger Verhinderungsgrund gezeigt und der regierende König mit Einwilligung der Volksvertretung über den künftigen Eintritt der Regentschaft gesetzliche Vorsorge getroffen hat. Schwieriger ist es, wenn eine solche gesetzliche Bestimmung nicht vorliegt. Nach preußischem Staatsrechte steht alsdann die Initiative zur Einsetzung einer Regentschaft dem nächsten Agnaten bezw. dem Staatsministerium, die definitive Entscheidung über die Nothwendigkeit einer außerordentlichen Regentschaft der Volksvertretung zu. In Preußen ist man dem deutschen Rechtsbewußtsein, den Bestimmungen der goldenen Bulle und des alten Hausrechts treu geblieben, indem Art. 56 „denjenigen Agnaten beruft, welcher der Krone am nächsten steht." Unzweifelhaft ist dies derjenige Agnat, welcher nach der in der königlichen Familie geltenden Successionsordnung, also nach dem Rechte der Erstgeburt und der agnatischen Linealfolge, nach dem Tode des verhinderten Monarchen zur Succession gelangen würde. Wenn kein regierungsfähiger Agnat vorhanden und auch keine specielle gesetzliche Anordnung bei Lebzeiten des Vorgängers über die Regentschaft getroffen ist, so sind die Kammern berechtigt, in einem solchen Falle den Regenten zu wählen, ohne daß sie auf einen bestimmten Kreis von wählbaren Personen beschränkt sind. Nur muß die Regentschaft stets einer physischen Person übertragen werden. Ein Regentschaftskollegium oder eine Mitregentschaft wäre gegen den Geist des preußischen Staatsrechts. In wahrhaft großstaatlichem und ächt monarchischem Sinne hat die preußische Verfassung A. 58 die staatsrechtliche Stellung des Regenten geregelt,

indem sie dem Regenten ganz einfach und ausnahmslos „die Ausübung der dem Könige zustehenden Gewalt“ einräumt, ohne ihn dabei irgend einer andern Beschränkung zu unterwerfen, als den König selbst. Er ist daher unzweifelhaft berechtigt, auf verfassungsmäßigem Wege auch Verfassungsänderungen vorzunehmen, wie der König selbst. Der Regent ist konstitutionelles, wenn auch nur interimistisches Staatsoberhaupt und daher auch im staatsrechtlichen Sinne unverantwortlich; auch nach Beendigung der Regentschaft kann der gewesene Regent nicht juristisch wegen seiner Regierungshandlungen zur Verantwortung gezogen werden, auch nicht von dem volljährig gewordenen Könige, welcher die Regierungshandlungen desselben anerkennen muß, wie die jedes legitimen Regierungsvorgängers. Kurz, dem preußischen Regenten kommen alle praktisch bedeutsamen Befugnisse und Attribute der königlichen Gewalt zu; es fehlt ihm nichts als der Titel und einzelne persönliche Ehrenrechte, weil diese Rechte nicht nothwendige Bestandtheile einer allseitig wirkenden Regierungsgewalt sind und weil der Regent seine Gewalt nicht definitiv, sondern nur interimistisch, nicht im eigenen Namen, sondern im Namen des verhinderten Königs ausübt. Trotz seiner Selbständigkeit in allen Regierungshandlungen erfolgen alle Ausfertigungen im Namen des verhinderten Königs und unter dessen Siegel, alle Münzen werden mit seinem Brustbild, Titel und Wappen geprägt. In der Zeit der Regentschaft des Prinzen von Preußen hatten alle Gesetze, Verordnungen und Ausfertigungen folgenden Eingang: „Im Namen Sr. Maj. des Königs. Wir Wilhelm von Gottes Gnaden, Prinz von Preußen, Regent.“

Beendigt wird die ordentliche Regentschaft in dem Momente, wo der minderjährige König volljährig geworden ist, die außerordentliche Regentschaft mit dem Hinwegfall des Verhinderungsgrundes, welcher jedoch ebenso verfassungsmäßig konstatirt werden muß, wie bei der Einsetzung der Regentschaft die Nothwendigkeit derselben festgestellt worden ist. Das Recht des zeitigen Regenten erlischt durch Tod oder freiwillige Abdankung oder dadurch, daß der Regent selbst während der Regentschaft regierungsunfähig wird. Tritt ein solches Hinderniß nicht ein, so bleibt der einmal zur Regentschaft Berufene solange Regent, bis die Regenschaft selbst aufhört.

Sechster Abschnitt.

Von der Volksvertretung oder den Häusern des Landtages. Tit. V. der V.U.[1])

§ 20. 1. **Im Allgemeinen.** Die alten Landstände, welche einst in allen Gebieten der preußischen Monarchie bestanden hatten, waren seit den Zeiten des großen Kurfürsten politisch einflußlos geworden, in einzelnen Provinzen waren sie ganz verschwunden. Seit dieser Zeit war Preußen eine absolute Monarchie. Da das Königthum alle staatliche Thätigkeit in sich koncentrirte, so gab es neben demselben auch kein selbständiges, mitbestimmendes Organ auf dem Gebiete des öffentlichen Rechtes. Erst in den Zeiten der Noth empfand man diese Lücke in dem Bau des preußischen Staatswesens. Stein nahm

1) Mein preuß. Staatsr. B. II Kap. V § 151 ff. S. 107 ff.

die Einfügung einer Nationalrepräsentation zuerst in sein großartig gedachtes Programm der Wiedergeburt des preußischen Staates auf. In dem Aufschwunge der Freiheitskriege und den folgenden Jahren hielt man an dem Gedanken fest. Aber die königlichen Verheißungen blieben unerfüllt. Die Einwirkungen der damals fast allmächtigen Metternichschen Politik sowie die kleinlichen Anschauungen einer an Alleinherrschaft gewöhnten Bureaukratie siegten über den großen Gedanken der Freiheitskriege. Die einflußlosen nichtssagenden Provincialstände von 1823 bedeuteten mehr einen Rückschritt, als einen Fortschritt zum Besseren. So brachte erst das Jahr 1848 dem preußischen Volke eine Gesammtvertretung. Die zur Vereinbarung der Staatsverfassung zusammenberufene Versammlung, welche am 22. Mai 1848 zusammentrat, hatte zwar den Charakter einer Volksvertretung, konnte aber noch nicht als ein organisches Glied der Verfassung gelten, da sie nur vorübergehend, für einen bestimmten Zweck einberufen war. Die erste konstitutionelle Volksvertretung erhielt Preußen durch die V.U. vom 5. Dezember 1848 „in den beiden Kammern", welche durch die V.U. vom 31. Januar 1850 bestätigt wurde; seitdem ist dieselbe ein wichtiges, mit bestimmten staatsrechtlichen Befugnissen ausgerüstetes Organ der Verfassung geworden. Durch Gesetz vom 30. Mai 1855 hat die erste Kammer den Namen „Herrenhaus", die zweite Kammer den Namen „Haus der Abgeordneten" erhalten. Beide zusammen werden seit 1856 „die beiden Häuser des Landtags der Monarchie" genannt, ohne daß mit dieser Namensänderung irgendwie eine Veränderung in der staatsrechtlichen Stellung verbunden gewesen wäre. In Preußen besteht, wie in allen größeren konstitutionellen Staaten Deutschlands, das Zweikammersystem. Die beiden genannten Abtheilungen der preußischen Volksvertretung bestehen als zwei Kollegien neben einander, welche nach ihrer eigenen Kollegialverfassung selbständig berathen und beschließen, dennoch aber bilden sie eine unauflösliche Einheit. A. 77: „Beide Kammern werden gleichzeitig berufen, eröffnet, vertagt und geschlossen. Wird eine Kammer aufgelöst, so wird die andere gleichzeitig vertagt." Als Fundamentalsatz des Zweikammersystems gilt in Preußen die Regel, daß beide Häuser in allen zu ihrem Wirkungskreise gehörigen Angelegenheiten vollständig übereinstimmen müssen, wenn ihre Beschlüsse als verfassungsmäßiger Ausdruck der Volksvertretung gelten sollen. In negativer Beziehung genügt dagegen der Widerspruch eines Hauses, um eine der Zustimmung der Volksvertretung bedürftige Maßregel zurückzuweisen. Die preußische Verfassung hält streng an dem oben erwähnten Fundamentalsatz des Zweikammersystems fest, indem sie nicht wie die badische und württembergische Verfassung in gewissen Fällen eine Durchzählung der Stimmen kennt oder wie die württembergische Verfassung, wenn die eine Kammer nicht vollständig zusammenkommt, sie als einwilligend in die Beschlüsse der andern ansieht. Nur in zwei Fällen findet in Preußen eine wirkliche Vereinigung beider Häuser statt, um einen gemeinsamen Beschluß zu fassen, nemlich, wenn über die Frage der Nothwendigkeit der Regentschaft zu entscheiden ist und wenn der Volksvertretung die Befugniß zusteht, den Regenten zu wählen. In diesen beiden Fällen treten die beiden Häuser ausnahmsweise wie ein Kollegium zu einer vereinigten Sitzung zusammen und der Beschluß wird durch absolute Stimmenmehrheit gefaßt. Das Zusammentreten beider Häuser zu blos formellen Geschäften ohne Beschlußfassung, wie bei der Eröffnung und Schließung des Landtags, bei der Ableistung des Verfassungseides von Seiten des Königs oder Regenten, kann als Ausnahme von der Regel nicht angesehen werden.

§ 21. 2. **Zusammensetzung des preußischen Landtags.** A. Das Herrenhaus. Obgleich man von Anfang der konstitutionellen Verfassungsexperimente in Preußen an eine erste Kammer ins Leben zu rufen entschlossen war, so war man doch über die Art und Weise der Zusammensetzung einer solchen sehr schwankend und unklar. Die Verfas-

sung vom 5. Dec. 1848 wollte die erste Kammer ganz aus den Wahlen der Provinzial- Bezirks- und Kreisvertretungen hervorgehen lassen. Das provisorische Wahlgesetz vom 6. Dec. 1848 machte sie zu einer reinen Wahlkammer, nur daß bei den Wahlen ein gewisser niedriger Census zu Grunde gelegt wurde. Infolge einer königlichen Proposition kamen die A. 65—68 der V.U. vom 31. Jan. 1850 zu Stande. Diese Artikel, welche die Zusammensetzung der ersten Kammer betreffen, sind aber nie ins Leben getreten.

Nach langen Kämpfen und Versuchen kam endlich das Gesetz vom 7. Mai 1853, betr. die Bildung der ersten Kammer zu Stande. Dasselbe bestimmt Art. 1: „Die erste Kammer wird durch königliche Anordnung gebildet, welche nur durch ein mit Zustimmung der Kammern zu erlassendes Gesetz abgeändert werden kann. Die erste Kammer wird zusammengesetzt aus Mitgliedern, welche der König mit erblicher Berechtigung oder auf Lebenszeit beruft." Am 12. Oktober 1854 ist die in A. 1 des Gesetzes vom 7. Mai 1853 angekündigte königliche Verordnung erschienen, auf welcher die Zusammensetzung des preußischen Herrenhauses bis auf den heutigen Tag beruht. Dasselbe besteht demnach aus folgenden Kategorien: aus den volljährigen königlichen Prinzen, welche der König beruft; aus erblichen Mitgliedern, dahin gehören das Haupt des fürstlichen Hauses Hohenzollern, die nach der B.A. zur Standschaft berechtigten Häupter der vormaligen reichsständischen Häuser im preußischen Staate, die übrigen nach der Verordn. vom 3. Febr. 1847 zur Herrencurie des vereinigten Landtags berufenen Fürsten, Grafen und Herrn, diejenigen Personen, welchen das erbliche Recht auf Sitz und Stimme vom Könige durch besondere Verordnung verliehen ist. Als Mitglieder auf Lebenszeit kann der König berufen: a) Personen, welche ihm von gewissen Verbänden präsentirt sind, b) die Inhaber der vier großen Landesämter in Preußen (Oberburggraf, Obermarschall, Landhofmeister und Kanzler), c) einzelne Personen, welche der König aus „besonderem Allerhöchstem Vertrauen" ausersieht. Das Präsentationsrecht steht infolge von § 4 Nr. 1 der Verordnung vom 12. Okt. 1854 zu: a) den evangelischen Stiften Brandenburg, Merseburg und Naumburg, b) dem für jede Provinz zu bildenden Verbande der darin mit Rittergütern angesessenen Grafen für je einen zu Präsentirenden, c) den Verbänden der durch ausgebreiteten Familienbesitz ausgezeichneten Geschlechter, welche der König mit diesem Rechte begnadigt, d) den Verbänden des alten und befestigten Grundbesitzes. Die Anordnungen über die Wahl in diesen Verbänden sind durch mehrere königliche Verfügungen getroffen, zuletzt durch eine Verordnung vom 10. November 1865. Darnach werden die Landschaftsbezirke des alten und befestigten Grundbesitzes so gebildet, daß auf Preußen 18, auf Brandenburg 15, auf Pommern 13, auf Schlesien 18, auf Posen 7, auf Sachsen 10, auf Westphalen 4, auf die Rheinprovinz 5 Mitglieder kommen (im Ganzen 90). Zum alten Grundbesitze sind nur solche Rittergüter zu zählen, welche zur Zeit der Präsentation seit mindestens fünfzig Jahren im Besitze einer und derselben Familie sich befinden. Zum befestigten Grundbesitze gehören solche Rittergüter, deren Vererbung in der männlichen Linie durch eine besondere Erbordnung, Lehen, Majorat, Minorat, Fideikommiß, fideikommissarische Substitution gesichert ist; e) einer jeden Landesuniversität; die von der Universität zu Präsentirenden wählt der Senat aus der Reihe der ordentlichen Professoren; f) denjenigen Städten, welchen der König dies Recht beigelegt hat. Die von den Städten zu präsentirenden Vertreter werden vom Magistrate oder in Ermanglung eines kollegialischen Vorstandes von den übrigen kommunalverfassungsmäßigen Vertretern der Stadt aus der Zahl der Magistratsmitglieder erwählt.

Das Recht auf Sitz und Stimme im Herrenhause kann nur von preußischen Unterthanen ausgeübt werden, welche sich im Vollbesitze ihrer bürgerlichen Rechte befinden, ihren Wohnsitz innerhalb Preußens haben und nicht im aktiven Dienst eines außerdeutschen Staates stehen; ferner ist dazu ein Alter von 30 Jahren erforderlich, außer bei den Prin-

zen des königlichen Hauses, welche mit erreichter hausgesetzlicher Volljährigkeit berufen werden können. Bei denjenigen Mitgliedern, welche präsentirt worden sind, erlischt mit dem Verluste der Eigenschaft, in welcher die Präsentation erfolgt ist, auch die Mitgliedschaft. Die Präsentation giebt dem Präsentirten durchaus keinen Anspruch auf Eintritt in das Herrenhaus. Dieselbe bedeutet nichts als einen Vorschlag; auch für die Präsentirten beruht der einzige Rechtstitel in der königlichen Berufung. Die Gesammtzahl der Herrenhausmitglieder ist an keine Beschränkung gebunden. Nur die Mitglieder gewisser Kategorien sind auf eine bestimmte Anzahl festgesetzt, dagegen ist der König verfassungsmäßig befugt, ohne Beschränkung der Zahl, erbliche Mitglieder auf Grund königlicher Verordnung, sowie lebenslängliche Mitglieder aus Allerhöchstem Vertrauen jeder Zeit zu ernennen, auch steht dem Könige das Recht zu, die Anzahl der zur Präsentation berechtigten Familienverbände und Städte nach Gefallen zu vermehren. Die anderwärts bestehende numerische Beschränkung des monarchischen Rechtes, Mitglieder der ersten Kammer zu ernennen, hat in Preußen keinen Eingang gefunden. Abänderungen der Verordnung vom 12. Okt. 1854 sowie der Verordnung vom 10. Nov. 1865 können nur durch ein mit Zustimmung beider Häuser des Landtags der Monarchie zu erlassendes Gesetz vorgenommen werden. Ja, diese Bestimmungen über die Zusammensetzung des Herrenhauses sind jetzt als integrirender Bestandtheil der Verfassung anerkannt, indem dieselben ganz an die Stelle der aufgehobenen Artikel der V.U. 65—68 getreten sind.

B. Das Abgeordnetenhaus. Das Haus der Abgeordneten ist eine reine Wahlkammer. Die Zahl der Mitglieder betrug nach A. 69 der V.U. 350, dazu kommen 1851 zwei Abgeordnete für die Fürstenthümer Hohenzollern, 1867 für die neuen Provinzen 80, für Lauenburg 1876 einer, sodaß gegenwärtig das Abgeordnetenhaus 433 Mitglieder zählt. A. 69 der V.U. bestimmt, daß die Wahlbezirke durch das Gesetz festgestellt werden sollen, und A. 72 sagt, daß das Nähere über die Ausführung der Wahlen durch das Wahlgesetz angeordnet werden soll. Das im A. 69 verheißene Gesetz über die Feststellung der Wahlbezirke ist für die damals zum preußischen Staate gehörigen Gebiete am 27. Juni 1860 erlassen worden, dagegen ist das in A. 72 in Aussicht genommene Wahlgesetz bis jetzt noch nicht ergangen und A. 115 der V.U. bestimmt, daß bis zum Erlasse eines definitiven Wahlgesetzes die Verordnung vom 30. Mai 1849 „die Wahl der Abgeordneten zur zweiten Kammer betr." in Kraft bleiben soll. Diese Bestimmungen sind dann den Verhältnissen der neuerworbenen Landestheile durch mehrere Gesetze und Verordnungen angepaßt worden. Bis auf den heutigen Tag sind die in der V.U. enthaltenen Bestimmungen über die Wahl zum Hause der Abgeordneten soweit suspendirt, als sie von dem interimistischen Wahlgesetze vom 30. Mai 1849 und dessen Nachträgen für die neuen Gebiete vom 30. April 1851 und vom 11. März 1869 abweichen. Die Wahlen zum Hause der Abgeordneten sind indirekte, d. h. die Abgeordneten werden von Wahlmännern in Wahlbezirken, die Wahlmänner von Urwählern in Urwahlbezirken gewählt. Auf jede Vollzahl von 250 Seelen ist ein Wahlmann zu wählen. Die Verordnung vom 30. Mai 1849 hat das allgemeine Wahlrecht aufrecht erhalten. Jeder selbstständige Preuße, welcher das 24ste Lebensjahr vollendet und nicht den Vollbesitz der bürgerlichen Rechte infolge rechtskräftigen richterlichen Erkenntnisses verloren hat, ist in der Gemeinde, worin er seit sechs Monaten seinen Wohnsitz oder Aufenthalt hat, stimmberechtigter Urwähler, sofern er nicht aus öffentlichen Mitteln Armenunterstützung erhält. Das allgemeine Wahlrecht aller selbstständigen Preußen ist aber durch das eigenthümliche Dreiklassensystem so modificirt, daß das Gewicht der einzelnen Stimmen ein wesentlich verschiedenes ist. Die Urwähler werden nach Maßgabe der von ihnen zu entrichtenden direkten Staatssteuer (Klassensteuer, Grund-, Gewerbe-, Einkommensteuer) in drei Abtheilungen getheilt und zwar in der Art, daß auf jede Abtheilung ein Drittheil

der Gesammtsumme der Steuerbeträge aller Urwähler fällt. Diese Gesammtsumme wird berechnet entweder gemeindeweise, falls die Gemeinde einen Urwahlbezirk für sich bildet, bezirksweise, falls der Urwahlbezirk aus mehreren Gemeinden besteht. Die erste Abtheilung besteht aus denjenigen Urwählern, auf welche die höchsten Steuerbeträge bis zum Belaufe eines Drittheils der Gesammtsteuer fallen. Die zweite Abtheilung besteht aus denjenigen Urwählern, auf welche die nächst hohen Steuerbeträge bis zur Grenze des zweiten Drittheils fallen. Die dritte Abtheilung besteht aus den am niedrigsten besteuerten Urwählern, auf welche das dritte Drittheil fällt. In diese Abtheilung fallen auch diejenigen Urwähler, welche gar keine Steuern bezahlen. Jede Abtheilung wählt ein Drittheil der zu wählenden Wahlmänner. Dieselben werden in jeder Abtheilung aus der Zahl der stimmberechtigten Urwähler des Urwahlbezirks ohne Rücksicht auf die Abtheilung gewählt. Dagegen müssen die Wahlmänner stets aus der Zahl der stimmberechtigten Urwähler desselben Urwahlbezirks gewählt werden, also nicht aus der Zahl der Urwähler eines andern Urwahlbezirkes. Mit Ausnahme des Falles der Auflösung der Kammern sind die Wahlen der Wahlmänner für die ganze Legislaturperiode dergestalt gültig, daß bei einer erforderlich werdenden Ersatzwahl eines Abgeordneten nur an Stelle der inzwischen durch Tod, Wegziehen aus dem Urwahlbezirke oder auf sonstige Art ausgeschiedenen Wahlmänner neue zu wählen sind. Die Wahlen erfolgen abtheilungsweise zu Protokoll nach absoluter Stimmenmehrheit. Ergibt sich bei der ersten Abstimmung keine absolute Stimmenmehrheit, so findet engere Wahl statt. Zum Abgeordneten ist jeder Preuße wählbar, welcher das dreißigste Lebensjahr vollendet, den Vollbesitz der bürgerlichen Rechte infolge rechtskräftig-richterlichen Erkenntnisses nicht verloren hat und bereits ein Jahr lang dem preußischen Staatsverbande angehört hat. Weitere Beschränkungen der s.g. passiven Wahlfähigkeit bestehen in Preußen nicht. Selbstverständlich ist, daß niemand gleichzeitig Mitglied beider Häuser sein kann. Von der Wahl ausgeschlossen sind daher alle Mitglieder des Herrenhauses, nicht aber Staatsdiener, welche zu ihrem Eintritt in die Kammer keines Urlaubs bedürfen. Die Wahl der Abgeordneten erfolgt durch Stimmgebung zu Protokoll nach absoluter Stimmenmehrheit, wobei natürlich nur die Zahl der erschienenen stimmenden Wahlmänner in Betracht kommt. Die Wahl der Abgeordneten erfolgt nach A. 73 der V.U. auf drei Jahre s.g. dreijährige Legislaturperiode. Diese beginnt mit dem Tage, wo die Wahl der Abgeordneten stattgefunden hat, und hört auf mit demselben Tage, wo von da ab drei Jahre abgelaufen sind. An diesem Tage erlischt die Eigenschaft eines Abgeordneten für alle Mitglieder des bisherigen Hauses von Rechtswegen. Während die Eigenschaft eines Mitgliedes des Abgeordnetenhauses durch eine gültige Wahl und deren Annahme erworben wird, geht dieselbe für die einzelnen Mitglieder verloren a) durch freiwillige Niederlegung der Mitgliedschaft, welche stets erlaubt ist, aber nur eine unbedingte sein kann; b) wenn ein Mitglied der Wahlkammer ein besoldetes Staatsamt annimmt oder im Staatsdienste in ein Amt tritt, mit welchem ein höherer Rang oder ein höherer Gehalt verbunden ist; c) wenn ein Mitglied des Abgeordnetenhauses in das Herrenhaus berufen wird und dieser Berufung Folge leistet; d) wenn ein Abgeordneter durch rechtskräftiges Erkenntniß zum Verlust der bürgerlichen Ehre verurtheilt wird.

Für sämmtliche Mitglieder des Abgeordnetenhauses geht ihre Eigenschaft verloren mit dem Tage des Ablaufes der dreitägigen Legislaturperiode, sowie mit der Auflösung des Hauses, doch sind in beiden Fällen die bisherigen Mitglieder sogleich wieder wählbar.

§ 22. 3) **Persönliche Rechtsstellung der Mitglieder des Landtags.** a) Seinen Wählern gegenüber erscheint jeder Abgeordnete nicht als Mandatar, welcher ihre Aufträge zu erfüllen hätte (wie es überhaupt höchst unpassend ist, das öffentliche Amt des Abgeordneten als Mandat zu bezeichnen), sondern als Vertreter des ganzen Volkes;

dies gilt ebenso von allen Mitgliedern des Herrenhauses. Die Berufungsart macht dabei keinen Unterschied zwischen den einzelnen Mitgliedern. Diesen Fundamentalsatz des konstit. Staatsrechtes spricht A. 83 der preußischen V.U. mit klaren Worten aus: „Die Mitglieder sind Vertreter des ganzen Volkes, sie stimmen nach ihrer freien Ueberzeugung und sind an Aufträge und Instruktionen nicht gebunden."

b) Redefreiheit. Die pr. V.U. A. 84 bestimmt: „Die Mitglieder beider Kammern können für ihre Abstimmung in der Kammer niemals, für ihre darin ausgesprochenen Meinungen nur innerhalb der Kammer auf Grund der Geschäftsordnung zur Rechenschaft gezogen werden." Nach der Entstehungsgeschichte dieses Artikels, nach seinem Wortlaut, wie nach der zu Grunde liegenden ratio legis muß angenommen werden, daß unter ausgesprochenen Meinungen ausnahmslos alle Aeußerungen eines Volksvertreters zu verstehen sind, welche von demselben in dieser Eigenschaft bei Ausübung seines Berufes gemacht worden sind. Leider wich das Obertribunal von dieser sichern, stets festgehaltenen Auffassung des A. 84 ab in dem verhängnißvollen Beschlusse vom 29. Jan. 1866, in welchem es zwischen ausgesprochenen Meinungen als Resultaten des Denkvermögens und vorgebrachten Thatsachen unterschied und den Abgeordneten Twesten wegen letzterer verurtheilte. Jede Möglichkeit einer solchen Auslegung ist jetzt durch § 11 des deutschen Strafgesetzbuchs abgeschnitten: „Kein Mitglied eines Landtages oder einer Kammer eines zum deutschen Reich gehörigen Staates darf außerhalb der Versammlung, zu welcher das Mitglied gehört, wegen seiner Abstimmung oder wegen der in Ausübung seines Berufes gethanen Aeußerungen zur Verantwortung gezogen werden." Muß diese Redefreiheit, kraft deren jedes Eingreifen draußen stehender Behörden in die Thätigkeit der Volksvertretung ausnahmslos zurückgewiesen werden kann, als ein kostbares Kleinod der konstit. Staatsordnung auch fernerhin behauptet werden, so erscheint es doch ebenso geboten, die Selbstgerichtsbarkeit des Hauses gegen den oft sehr bedenklichen Mißbrauch der Redefreiheit zu verstärken, indem die jetzt in die Hand des Hauses und seines Vorsitzenden gelegten Reaktionsmittel, schweren Rechtsverletzungen gegenüber, welche durch das Wort begangen werden können, als völlig ungenügend erscheinen.

c) Die s.g. Unverletzlichkeit der Kammermitglieder. A. 84 der V.U. verfügt weiter: „Kein Mitglied einer Kammer kann ohne deren Genehmigung während der Sitzungsperiode wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung zur Untersuchung gezogen oder verhaftet werden, außer wenn es bei Ausübung der That oder im Laufe des nächstfolgenden Tages ergriffen wird. Gleiche Genehmigung ist bei einer Verhaftung wegen Schulden nothwendig. Jedes Strafverfahren gegen ein Mitglied der Kammer und eine jede Untersuchungs- oder Civilhaft wird für die Dauer der Sitzungsperiode aufgehoben, wenn die betreffende Kammer es verlangt." Zweck dieser Anordnung ist die Landtagsmitglieder gegen tendenziöse Verfolgungen zu sichern, welche gegen sie möglicher Weise, nicht aus Gründen der objektiven Gerechtigkeit, sondern um sie in ihrer parlamentarischen Thätigkeit zu entziehen, verhängt werden könnten. Die ratio legis ist nicht etwa eine persönliche Begünstigung der Landtagsmitglieder, um ihnen gewissermaßen einen Freibrief gegen die Gerechtigkeit zu gewähren, sondern die möglichste Sicherstellung der parlamentarischen Unabhängigkeit gegen Eingriffe der von der Staatsgewalt etwa ungerechtfertigter Weise beeinflußten Behörden. Deshalb sind diese Ausnahmegesetze nicht auf Verhaftungen anzuwenden, welche erfolgen, damit ein Landtagsmitglied eine von den Gerichten rechtskräftig verhängte Strafe verbüße. Ebensowenig kann der Landtag verlangen, daß die bereits begonnene Vollstreckung einer rechtskräftig erkannten Strafe unterbrochen werde, weil diese erst nach Beendigung des Strafverfahrens eintritt und nicht mehr zu diesem selbst gehört. Die Unterbrechung jedes Strafverfahrens bis zum Ende der

Sitzungsperiode tritt dagegen immer ein, wenn die betreffende Kammer sie ausdrücklich verlangt und den Gerichten gegenüber geltend macht.

d) Nach A. 85 der V.U. erhalten die Mitglieder des Abgeordnetenhauses aus der Staatskasse Reisekosten und Diäten nach Maßgabe des Gesetzes. Ein Verzicht darauf ist unstatthaft (Ges. vom 30. März 1873 betr. die Reisekosten und Diäten der Mitglieder des Hauses der Abgeordneten, desgl. Gesetz vom 24. Juni 1876).

e) Den Mitgliedern beider Häuser ist durch das deutsche Strafgesetzbuch § 105 und 106 gewissen strafbaren Handlungen gegenüber ein besonderer Rechtsschutz eingeräumt worden.

§ 23. 4) **Von den Befugnissen der Volksvertretung.** Mehrere deutsche Verfassungsurkunden stellen den Satz auf, daß die Kammern sich nur mit dem ihnen im Grnndgesetze ausdrücklich zugewiesenen Gegenständen beschäftigen dürfen, d. h. die Präsumtion soll stets für die Unbeschränktheit der landesherrlichen Gewalt und gegen die Mitwirkung der Volksvertretung sprechen. Dieser Grundsatz ist aber weder in der ältern ständischen Verfassung geschichtlich begründet, noch durch das richtig verstandene monarchische Princip irgendwie erfordert, wie eine tendenziöse Theorie zu Zeiten des Bundestags behauptete. Der preußischen V.U. ist eine solche Beschränkung von Anfang an ferne geblieben, indem sie nirgends eine katalogartige Zusammenstellung der Rechte der Kammern versucht, sondern dem Könige die vollziehende Gewalt allein, dem Könige und den Kammern die gemeinschaftliche Ausübung der gesetzgebenden Gewalt zuspricht (A. 45 und 62), indem sie das Recht der Adresse (A. 81), der Ernennung von Kommissionen zur Untersuchung von Thatsachen (A. 82), der Initiative bei der Gesetzgebung (A. 61) der Volksvertretung *ohne irgend eine Beschränkung auf gewisse Gegenstände* einräumt. Die der Volksvertretung nach der preußischen V.U. ausdrücklich eingeräumten Rechte sind folgende:

a) *Das Recht der Zustimmung zu allen Gesetzen*, ohne daß wie in vielen deutschen Verfassungen eine Beschränkung auf eine bestimmte Art von Gesetzen („Eigenthum und persönliche Freiheit der Unterthanen") hinzugefügt wäre. Vielmehr heißt es in A. 62 ganz allgemein: „Die gesetzgebende Gewalt wird gemeinschaftlich durch den König und zwei Kammern ausgeübt. Die Uebereinstimmung des Königs und beider Kammern ist zu jedem Gesetze erforderlich." Dieses Recht der Mitwirkung und der Zustimmung bei der Gesetzgebung bezieht sich auf die Errichtung *neuer* und die Abänderung bestehender Gesetze, ebenso auf die authentische Interpretation früher erlassener Gesetze, da diese stets ein neuer Akt der gesetzgebeuden Gewalt ist.

Der Volksvertretung steht ebenso wie der Krone das Recht der *Initiative* zu, d. h. das Recht Gesetze vorzuschlagen und fertige Gesetzentwürfe vorzulegen A. 64. Nach A. 63 können in dem Falle, wenn die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder die Beseitigung eines ungewöhnlichen Nothstandes es dringend erfordert, insofern die Kammern nicht versammelt sind, unter Verantwortlichkeit des gesammten Staatsministeriums, Verordnungen, die der Verfassung nicht zuwiderlaufen, mit Gesetzeskraft erlassen werden. Dieselben sind aber der Volksvertretung bei ihrem nächsten Zusammentritt zur nachträglichen Prüfung und eventuellen Genehmigung sofort vorzulegen (*Verordnungen mit provisorischer Gesetzeskraft*). Auch steht die Prüfung der Rechtsgültigkeit aller übrigen gehörig verkündeten königlichen Verordnungen lediglich der Volksvertretung zu, A. 106.

b) *Verfassungsmäßige Theilnahme an der Ausübung der Finanzgewalt*. Darin sind folgende specielle Rechte enthalten: α) das Recht der Mitwirkung und Zustimmung bei Anfstellung des jährlichen Staatshaushaltsetats und der nachträglichen Kontrolle der gesammten Finanzverwaltung. A. 99: „Alle Einnahmen und Ausgaben des Staates müssen für jedes Jahr im voraus veranschlagt und auf den

Staatshaushaltsetat gebracht werden. Letzterer wird jährlich durch ein Gesetz festgestellt." A. 104: „Zu Etatsüberschreitungen ist die nachträgliche Genehmigung der Kammern erforderlich. Die Rechnungen über den Staatshaushaltsetat werden von der Oberrechnungskammer geprüft und festgestellt. Die allgemeine Rechnung über den Staatshaushaltsetat wird mit den Bemerkungen der Oberrechnungskammer zur Enklastung der Staatsregierung den Kammern vorgelegt." β) Das Steuerbewilligungsrecht, indem nach A. 100 „Steuern und Abgaben für die Staatskasse nur erhoben werden können, wenn sie in den Staatshaushaltsetat aufgenommen oder durch besondere Gesetze angeordnet sind; doch erfährt dieses Recht durch A. 109 eine bedeutende Einschränkung, indem derselbe bestimmt: „daß die bestehenden Steuern und Abgaben forterhoben werden, bis sie durch ein Gesetz abgeändert werden." Das Bewilligungsrecht der Volksvertretung bezieht sich daher nach preußischem Staatsrechte nur auf die Einführung neuer und die Erhöhung oder Abänderung bestehender Steuern. γ) Das Recht der Mitwirkung und Zustimmung bei Aufnahme von Staatsschulden und Uebernahme von Garantien von Seite der Staatskasse. A. 103: „Die Aufnahme von Anleihen für die Staatskasse findet nur auf Grund eines Gesetzes statt. Dasselbe gilt von der Uebernahme von Garantien zu Lasten des Staates." Die Verwaltung des Staatsschuldenwesens ist einer besonderen Staatsbehörde übertragen und die Kammern üben das Recht der Kontrolle über diese Verwaltung aus. Es sind hier besonders die Verordnung vom 17. Januar 1820 betr. die Behandlung des Staatsschuldenwesens und das Gesetz vom 24. Februar 1850 betr. „die Verwaltung des Staatsschuldenwesens und die Bildung einer Staatsschuldenkommission" maßgebend. c) Obgleich die Leitung der auswärtigen Angelegenheiten ein ausschließliches Recht der Krone ist, so ist doch die Rechtsgültigkeit gewisser Akte der Regierung auch auf diesem Gebiete von der Zustimmung der Volksvertretung abhängig gemacht, insbesondere bedürfen nach A. 48 „Verträge mit fremden Regierungen der Zustimmung der Kammern, insofern es Handelsverträge sind oder wenn dadurch dem Staate Lasten oder einzelnen Staatsbürgern Verpflichtungen auferlegt werden." Uebrigens ist durch die Gründung des neuen deutschen Reiches die völkerrechtliche Vertretung in den wichtigsten Beziehungen von der Krone Preußen auf die Reichsgewalt übergegangen und das Recht, Verträge mit fremden Regierungen abzuschließen, für den Einzelstaat Preußen sehr beschränkt worden. Nur in diesen engen Grenzen besteht das Zustimmungsrecht der preußischen Volksvertretung noch fort, während dasselbe für die wichtigsten Fälle, z. B. für alle Handelsverträge, auf den deutschen Reichstag übergegangen ist. d) Nach A. 54 haben die vereinigten Kammern das eidliche Gelöbniß des Königs im Falle eines Thronwechsels entgegenzunehmen. Das Mitwirkungsrecht der Volksvertretung bei Einsetzung einer Regentschaft nach A. 56, 57 und 58 ist bereits erwähnt. e) Nach A. 55 kann der König ohne Zustimmung der Volksvertretung nicht Herrscher fremder Reiche sein. f) Nach A. 2 der V.U. können die Grenzen des Staatsgebiets nur durch ein Gesetz verändert werden. g) Außer diesen einzelnen in der V.U. eingeräumten Befugnissen steht der Volksvertretung das allgemeine allumfassende Recht zu, die Verfassung und den bestehenden Rechtszustand des ganzen Landes, sowie die staatsbürgerlichen Rechte der Einzelnen gegen etwaige Eingriffe der Regierung mit allen gesetzlichen Mitteln zu vertheidigen. Es ist dies die alte „custodia legum et jurium patriae", welche den Volksvertretern der Gegenwart, als den geborenen Hütern der Verfassung und des Gesetzes, ebenso und in noch höherem Maße zusteht, als den deutschen Landständen des Mittelalters. Um diese der Volksvertretung zustehenden materiellen Befugnisse, vor allem die verfassungsmäßige Vertheidigung des Landesrechtes überall und zu jeder Zeit wirksam geltend machen zu können, sind der preußischen Volksvertretung folgende formelle Rechte beigelegt: a) Jedes der beiden Häuser hat nach A. 81 für sich das seinem Gegenstande

nach unbeschränkte Recht, eine Adresse an den König zu richten. Es kann sich diese Adresse auf einen einzelnen Punkt, wie auf die gesammte Lage des Landes beziehen; es können in solchen Adressen Wünsche ausgesprochen, Vorstellungen gemacht, Beschwerden erhoben werden. Letztere können sowohl gegen einzelne Mißbräuche in der Verwaltung, als auch gegen die gesammte Amtsführung und politische Haltung des Ministeriums gerichtet sein. b) Nach A. 82 hat jedes Haus die Befugniß, behufs seiner Information Kommissionen zur Untersuchung von Thatsachen zu ernennen. c) Nach A. 81 der V.U. hat jedes Haus das Recht: „die an dasselbe gerichteten Schriften an die Minister zu überweisen und von denselben Auskunft über eingehende Beschwerden zu verlangen". Auch kann jedes Haus die Gegenwart der Minister fordern. A. 60 der V.U. Das wichtigste Recht jedes Hauses, die Minister wegen des Verbrechens der Verfassungsverletzung, der Bestechung und des Verrathes anzuklagen, kann, wie wir gesehen haben, bis jetzt noch nicht ausgeübt werden.

§ 24. 4. **Von der Versammlung beider Häuser des Landtages.** A) Berufung und Eröffnung des Landtags. Das Selbstversammlungsrecht der alten Landstände ist dem konstitutionellen Staatsrechte Preußens fremd. Nach A. 51 und 76 ist die Berufung der Häuser des Landtages das ausschließliche Recht des Königs. Jede von dem Könige nicht zusammenberufene Versammlung der Mitglieder des Landtages zu staatsgeschäftlichen Zwecken wäre verfassungswidrig, alles, was eine solche Versammlung beschlöße, nichtig. Das dem Könige (mit Ausnahme des Falles A. 56 und 57) allein zustehende Berufungsrecht darf von demselben aber nicht nach Belieben ausgeübt werden, vielmehr ist dasselbe durch die Verfassung genau geregelt. Nach A. 76 ist der König verpflichtet, „die Häuser im November jedes Jahres einzuberufen und außerdem, so oft es die Umstände erheischen". Darnach nnterscheidet man ordentliche und außerordentliche Landtage. In Betreff der erstern ist indessen eine Veränderung eingetreten. Durch ein Gesetz vom 18. Mai 1857 betr. die Abänderung des A. 76 der V.U. ist bestimmt worden: „daß die beiden Häuser des Landtags durch den König regelmäßig in dem Zeitraum vom Anfange des Monats November jeden Jahres bis zur Mitte des folgenden Januar einberufen werden sollen." Die Einberufung erfolgt durch königliche Verordnung. An dem festgesetzten Tage erfolgt die Eröffnung des Landtags in einer vereinigten Sitzung beider Häuser dnrch den König selbst oder einen dazu beauftragten Minister. A. 77. Nach dieser mit einem vorausgehenden kirchlichen Akte verbundenen Eröffnungsfeierlichkeit schreitet jedes Haus für sich zu seiner Konstituirung, d. h. zur Vornahme derjenigen Geschäfte, wodurch es berathungs- und beschlußfähig wird. A. 80 bestimmt gleichmäßig für beide Häuser: „daß keines derselben einen Beschluß fassen kann, wenn nicht die Mehrheit der gesetzlichen Anzahl seiner Mitglieder anwesend ist." (Im Abgeordneten Hause ist also bei der gesetzlichen Gesammtzahl von 433 Mitgliedern die Anwesenheit von 217 ausreichend; im Herrenhause genügt nach dem Gesetze vom 30. Mai 1855 die Anwesenheit von 60 Mitgliedern zur Beschlußfähigkeit.)

B) Formen der Geschäftsbehandlung. Nach der preußischen V.U. A. 78 gehört es, wie in England und Nordamerika, zu den kollegialen Rechten jedes Hauses, seinen Geschäftsgang und seine Disciplin durch eine Geschäftsordnung zu regeln. Wie jedes Haus selbständig seine Geschäftsordnung feststellen kann, so kann es dieselbe auch jeder Zeit vervollständigen, und im Einzelnen oder Ganzen verändern. Ja das preußische Abgeordnetenhaus hält sogar an der Ansicht fest, daß das Haus für jede Sitzungsperiode seinen Geschäftsgang und seine Disciplin zu regeln habe. Für das Abgeordnetenhaus gilt jetzt die revidirte Geschäftsordnung von 1862 (abgedruckt in Hirths Landtagsalmanach 1871 S. 74—91), für das Herrenhaus die Geschäftsordnung von 1864 (Metzel, Handbuch für das preußische Herrenhaus 1868. Abth. II S. 2). Nach A. 78 steht jedem

der beiden Häuser das Recht zu, seinen Präsidenten, seine Vicepräsidenten und seinen Schriftführer zu wählen, ohne daß es einer Bestätigung durch die Regierung bedarf. Dem Präsidenten liegt gleichmäßig in beiden Häusern die Leitung der Verhandlungen, die Handhabung der Ordnung und die Vertretung des Hauses nach außen ob. Beide Häuser zerfallen in Abtheilungen oder Sektionen, von möglichst gleicher Anzahl der Mitglieder, welche jedoch keine andere Aufgabe haben, als die Vornahme von Wahlen für die Kommissionen und im Abgeordnetenhause außerdem noch die Vorprüfung der Wahlen. Die Gesetzesvorlagen der Regierung oder des andern Hauses, sowie die Anträge der Mitglieder werden regelmäßig für die Schlußberathung in Kommissionen vorbereitet. Das Haus kann aber auch beschließen, die Vorberathung anstatt in einer Kommission sogleich im ganzen Hause vorzunehmen oder ohne jede Vorberathung in die Schlußberathung einzutreten. Die Kommissionen werden entweder im allgemeinen oder fachweise oder für einzelne Gesetzesvorlagen oder Anträge gebildet. In jedem der beiden Häuser wird gleich nach dem Zusammentritt des Landtags eine Anzahl von Fachkommissionen gewählt, so für die Geschäftsordnung, für Petitionen, für den Staatshaushaltsetat, für Handels- und Gewerbeangelegenheiten, für Justiz u. s. w. Jede Kommission wählt einen Berichterstatter an das Plenum. Sind die Gegenstände der Verhandlung durch die Kommission vorbereitet, so wird dies dem Präsidenten angezeigt, welcher dieselbe alsdann auf die Tagesordnung des Plenums setzt. Bei Gesetzentwürfen und selbstständigen Anträgen findet zuerst eine allgemeine Verhandlung über die Grundgedanken der Vorlage statt (General-Diskussion). Hierauf folgt die Verhandlung über die einzelnen Artikel und die sich daran schließenden Verbesserungsanträge. Nach A. 80 der V.U. faßt jedes Haus alle seine Beschlüsse nach absoluter Stimmenmehrheit. Eine größere Stimmenmehrheit als die absolute wird in Preußen für keine Frage, auch nicht bei Verfassungsänderungen, erfordert. Bei Stimmengleichheit wird die Frage stets als verneint angesehen. Nach A. 107 der V.U. muß eine zweite Abstimmung nach Ablauf von 21 Tagen seit der ersten Abstimmung stattfinden, wenn es sich um eine Verfassungsänderung handelt. Nach A. 79 sind die Sitzungen beider Kammern öffentlich. Jede Kammer tritt auf den Antrag ihres Präsidenten oder von wenigstens zehn Mitgliedern zu einer geheimen Sitzung zusammen, in welcher über diesen Antrag zu beschließen ist. Es bleiben Zeitungsberichte über Vorgänge, Reden und Aeußerungen der Kammermitglieder in den öffentlichen Sitzungen, insofern sie wahrheitsgetreu erstattet werden, von jeder Verantwortung und Strafe frei. Nach A. 60 haben die Minister, sowie die zu ihrer Vertretung abgeordneten Staatsbeamten Zutritt zu jeder Kammer und müssen auf ihr Verlangen jede Zeit gehört werden. Jede Kammer kann die Gegenwart der Minister verlangen. Darnach sind die Häuser berechtigt, von den Ministern Aufklärungen über die zu ihrem Wirkungskreise gehörigen Gegenstände zu verlangen, wobei es in der Regel indessen den Ministern vorbehalten bleibt, ob und inwieweit sie eine solche Auskunft ertheilen wollen. Auch einzelnen Mitgliedern steht das Recht zu, Anfragen, s. g. Interpellationen, an die Minister zu stellen. Dieselben müssen jedoch bestimmt formulirt und von einer Anzahl von Mitgliedern (im Herrenhause von 20, im Abgeordnetenhause von 30) unterzeichnet sein. Insofern die Minister und sonstigen Regierungskommissarien als Repräsentanten der Staatsregierung auftreten und sprechen, kommt weder dem Präsidium noch dem Hause eine Disciplinargewalt über sie zu, doch müssen auch sie sich der parlamentarischen Ordnung des Hauses fügen.

C) Vertagung, Schließung und Auflösung des Landtages. Nach A. 52 der V.U. kann der König allein die Kammern vertagen, das Recht des Königs ist aber an verfassungsmäßige Beschränkungen geknüpft. Ohne Zustimmung beider Häuser darf diese Vertagung die Frist von 30 Tagen nicht überschreiten und während derselben

Session nicht wiederholt werden Nach A. 77 ist es nicht zulässig, eine Kammer allein zu vertagen, sondern nach den Grundsätzen des Zweikammersystems müssen stets beide Kammern gleichzeitig vertagt werden. Das Wesen der Vertagung besteht lediglich darin, daß eine Unterbrechung der Thätigkeit des Landtages auf eine bestimmte Zeit eintritt, ohne daß derselbe geschlossen wird. Sobald die Vertagungszeit abgelaufen ist, beginnt der Landtag von selbst seine Arbeiten wieder aufzunehmen, wie er sie hat liegen lassen (Prinzip der Kontinuität). Auch die Schließung oder Entlassung des Landtags ist nach A. 51 das alleinige Recht des Königs, von welchem derselbe nach Ermessen jeder Zeit Gebrauch machen kann. Nach den Grundsätzen des Zweikammersystems und dem Ausspruch des A. 77 Ab. 1 ist es indessen nicht zulässig, das eine Haus zu schließen und das andere weiter tagen zu lassen, sondern die Schließung muß sich stets auf den ganzen Landtag d. h. auf beide Häuser erstrecken. Die Schließung des Landtags geschieht wie die Eröffnung durch den König in Person oder durch einen dazu beauftragten Minister in einer Sitzung der vereinigten Kammern. A. 77 A. 1. Mit der Schließung ist die Sitzungsperiode des Landtags beendet, beide Häuser hören mit diesem Momente auf, als Kollegien zu existiren. Soll der Landtag seine Thätigkeit wieder beginnen, so ist eine neue Einberufung, Eröffnung und Konstituirung desselben erforderlich. Durch die Schließung, im Gegensatze zur bloßen Vertagung, werden alle begonnenen Geschäfte des Landtages abgebrochen nud können nicht ohne eine besondere Veranlassung in der neuen Sitzungsperiode wieder aufgenommen werden. Das Princip der Diskontinuität, wonach jede Sitzungsperiode ein in sich abgeschlossenes Ganze bildet, ist zwar durch die preußische V.U. nicht ausdrücklich ausgesprochen, hat aber seine Anerkennung in der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses, in ausdrücklichen Beschlüssen des Herrenhauses, sowie in der Zustimmung der Staatsregierung gefunden.

Während die Schließung den Häusern in ihrer Gesammtheit den kollegialen Charakter entzieht, den einzelnen Mitgliedern als solchen aber ihre Eigenschaft beläßt, geht die Auflösung einen Schritt weiter, indem sie allen gewählten Mitgliedern des aufgelösten Hauses ihren Abgeordnetencharakter entzieht. Diese dem altlandständischen Staatsrecht unbekannte Befugniß der Krone geht von dem Gedanken aus, daß bei einem unlösbaren Widerstreit zwischen dem Ministerium und der Mehrheit der Kammern der König in seiner erhabenen Stellung über den Parteien dadurch den Konflikt zu lösen sucht, daß er sämmtlichen gewählten Mitgliedern der Kammern ihre Eigenschaft als Volksvertreter entzieht und neue Wahlen anordnet, bei welchen das Volk aufgefordert wird, sich darüber auszusprechen, ob die von den Kammern eingenommene Haltung wirklich der öffentlichen Meinung der Nation entspricht oder nur ein Erzeugniß des Parteigetriebes ist. Gewöhnlich ist es eine große unmittelbar praktische Staatsfrage, in welcher sich der Zwiespalt zwischen dem Ministerium und der Volksvertretung ausspricht. Die Auflösung ist ein Versuch, die gestörte Einigkeit zwischen Regierung und Volksvertretung wieder herzustellen, welcher unter Umständen und bei gegenseitig gutem Willen zu einem glücklichen Resultat führen kann. Aus diesem Grunde gewähren alle deutschen Verfassungen dem Monarchen diese Befugniß, auch die preußische V.U. A. 51 legt dem Könige das Recht bei, entweder beide Kammern zugleich oder auch nur eine aufzulösen. Diese Bestimmung war vollständig zutreffend, als auch noch die erste Kammer wesentlich eine Wahlkammer war. (A. 65 Al. 3: „Eine Auflösung der ersten Kammer bezieht sich nur auf die aus Wahl hervorgegangenen Mitglieder.") Nachdem aber die erste Kammer, das jetzige Herrenhaus, eine neue Zusammensetzung erhalten hat, wonach es lediglich aus Mitgliedern besteht, die erblich oder lebenslänglich berufen sind, ist eine Auflösung dieses Hauses unmöglich geworden. Trotz des unverändert stehen gebliebenen A. 51, wonach der König entweder beide Kammern zugleich oder auch nur eine auflösen kann, erstreckt

sich gegenwärtig das Auflösungsrecht der Krone lediglich auf das Abgeordnetenhaus, als die einzige Wahlkammer. Die Auflösung des Abgeordnetenhauses zieht nothwendiger Weise die gleichzeitige Vertagung des Herrenhauses nach sich. A. 77. Damit die Auflösung des Abgeordnetenhauses nicht zu einer Beeinträchtigung seiner konstitutionellen Wirksamkeit überhaupt gemißbraucht werden könne, enthält die V.U. A. 51 die Bestimmung: „daß in einem solchen Falle der Auflösung innerhalb eines Zeitraums von 60 Tagen die Wähler, innerhalb eines Zeitraums von 90 Tagen nach der Auflösung die Kammern versammelt werden müssen." Die Krone ist unzweifelhaft berechtigt, auch ein nicht versammeltes Abgeordnetenhaus aufzulösen, wie dies auch bereits mehrfach geschehen ist. Sobald die Auflösungsverordnung dem versammelten Hause mitgetheilt ist, müssen die Sitzungen sofort abgebrochen werden. Die Auflösung auch nur des einen Hauses zieht die Beendigung der Sitzungsperiode, den Schluß des ganzen Landtags nach sich. Die Mitglieder des Abgeordnetenhauses, welche durch den Akt der Auflösung ihre Eigenschaft als solche verloren haben, können sowohl nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen, sowie nach ausdrücklicher Bestimmung des A. 75 sofort wieder gewählt werden.

Siebenter Abschnitt.

Das staatliche Behördensystem [1]).

§ 25. **Im Allgemeinen.** Von der staatsrechtlichen Stellung der Minister, als Trägern der konstitutionellen Verantwortlichkeit, ist bereits oben die Rede gewesen. Hier kommen sie in Betracht als persönliche Spitzen des ganzen Behördensystems. Schon im vorigen Jahrhundert war der von Frankreich herübergenommene Ministertitel in Preußen üblich, aber eine systematische Eintheilung aller Staatsgeschäfte nach Ministerien war dem altpreußischen Staate unbekannt. Es gab für dieselbe staatliche Funktion mehrere Minister z. B. für die Justiz; neben den Ministern, die für den ganzen Staat zu wirken berufen waren, gab es Provincialminister z. B. für Schlesien, für Preußen. Ueberall war das Realsystem durch das Provincialsystem durchbrochen. Kurz, das preußische Behördensystem erschien am Anfange dieses Jahrhunderts wie ein Chaos, in welches erst die Steinsche Gesetzgebung Licht und Ordnung brachte, als deren obersten Grundsatz man hinstellen kann: Vereinfachung und systematische Gestaltung der obersten Verwaltungsbehörden, Beseitigung des Nebeneinanderstehens von Real- und Provincialministerien, Unterordnung aller übrigen Behörden unter das betreffende Ressortministerium, kurz, statt der bisherigen Konfusion von Centralbehörden planmäßige Vertheilung der Staatsgeschäfte unter fünf Ministerien: für Inneres, Finanzen, Justiz, Auswärtiges und Krieg. (Verordn. vom 24. Nov. 1808, Publikandum vom 16. Dec. 1808.) Diese fünf ursprünglichen Ministerien können wir als die organisch nothwendigen bezeichnen, welche in keinem selbständigen Staate fehlen können, sie sind durch die Verschiedenheit der Staatsaufgaben und der diesen ent-

1) Mein preuß. Staatsr. B. I Kap. II, § 75 ff. S. 231 ff.

sprechenden Staatsfunktionen von selbst gegeben. Aus Zweckmäßigkeitsgründen wird diese ursprüngliche Zahl der Ministerien vermehrt, indem von dem reichen Stamme des Ministeriums des Innern sich einzelne Zweige loslösen und zu selbständigen Ministerien werden; so entstand 1817 das Ministerium der geistlichen und Unterrichtsangelegenheiten, so 1848 das Ministerium für Handel, Gewerbe und öffentliche Arbeiten und das Ministerium der landwirthschaftlichen Angelegenheiten. Nach preußischem Staatsrechte erscheint die Organisation der Ministerien und die Vertheilung der Geschäfte unter dieselben als eine der Krone zustehende Befugniß, während anderwärts dieselbe sogar verfassungsmäßig festgestellt ist. Gegenwärtig bestehen in Preußen folgende 9 Ministerien: das Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten, das des Innern, das für Handel und Gewerbe, das für öffentliche Arbeiten, das für Landwirthschaft, Domänen und Forsten, das für geistliche, Unterrichts- und Medicinalangelegenheiten, das für Justiz, das für Finanzen, das für Krieg. Wir werden die einzelnen Ministerien mit ihrem Behördensystem kurz charakterisiren.

§ 26. A. **Das Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten.** Das preußische Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten ist jetzt auf ein Minimum von Geschäftsthätigkeit reducirt. Mit dem 1. Jan. 1870 ist das auswärtige Amt des norddeutschen Bundes jetzt des deutschen Reiches, in die deutsche Reichsverwaltung eingefügt und zwar als eine besondere Abtheilung unter der Leitung des Reichskanzlers. Das preußische Ministerium hat unter diesem seinem bisherigen Titel nur noch diejenigen Geschäfte zu besorgen, „welche aus den Beziehungen des preußischen Staates zu den übrigen Bundesstaaten hervorgehen, ohne vermöge der Bundesverfassung einem der Organe des Bundes obzuliegen". Für seinen ganzen übrigen Geschäftsbetrieb ist dieses Ministerium mit seinem ganzen Personalbestand als Reichsbehörde unter die unmittelbare Leitung des Reichskanzlers getreten. Seinem ganzen Schwerpunkte nach fällt dieses Ministerium mit dem ganzen Behördensystem der Gesandtschaften und Konsulate der Darstellung des Reichsstaatsrechtes zu.

§ 27. B) **Das Ministerium des Innern.** Das Ministerium des Innern umfaßt die gesammte innere Landesverwaltung, insofern nicht einzelne Zweige derselben dem Ressort anderer Ministerien überwiesen sind; für dasselbe als das eigentliche Stammministerium der übrigen s. g. Verwaltungsministerien streitet die Präsumtion, so daß jedes Geschäft der inneren Verwaltung, welches nicht einem andern Ministerium zugewiesen ist, stets dem Ministerium des Innern zukommt. Zum Bereiche des Ministeriums des Innern gehört jetzt: die Landesvertretung, sowohl die allgemeine, als die Provincial- und Kreisvertretung, das gesammte Gemeindewesen, das Armen- und Heimathswesen, Lebensmittelpolizei, Versicherungswesen, Sparkassen, Ertheilung von Korporationsrechten, Polizeiverwaltung im engeren Sinne, Militärersatzwesen, Mobilmachung, Leistungen für Landwehr u. s. w. Alle diese Geschäfte werden von zwei Abtheilungen bearbeitet, welche den Namen Polizeiabtheilung und Abtheilung des Innern führen. Unter diesem Ministerium stehen unmittelbar: die statistische Centralkommission, das statistische Bureau und das meteorologische Institut, das Polizeipräsidium zu Berlin. In Gemeinschaft mit andern Ministerien [1]) bedient sich das Ministerium des Innern folgender Behörden zur provinciellen und örtlichen Durchführung seiner Maßregeln:

1) Die Oberpräsidenten.

An der Spitze der Verwaltung einer ganzen Provinz steht der Oberpräsident. Dieses Amt ist durch die Verordnung vom 16. Dec. 1808 neugeschaffen, die erste Instruktion

1) Weil indessen das Ministerium des Innern die umfassendste Kompetenz besitzt, so halte ich es für zweckmäßig, die allseitig wirkenden Provinzial- und Kreisbehörden unter seinem Bereiche zu besprechen.

der Oberpräsidenten erfolgte am 23. Dec. 1808, die zweite am 23. Okt. 1818, die dritte, gegenwärtig noch geltende, am 31. Dec. 1825. Darnach umfaßt ihr Wirkungskreis in den ihnen anvertrauten Provinzen a) die eigene Verwaltung aller derjenigen Angelegenheiten, welche nicht nur die Gesammtheit der Provinz betreffen, sondern die sich auch nur über den Bereich einer Regierung erstrecken; hier bilden sie die unmittelbare Instanz und die betreffenden Provincialbehörden, namentlich die Regierungen, sind ihre Organe. Dahin gehören alle ständischen Angelegenheiten, alle öffentlichen für mehrere Regierungsbezirke der Provinz eingerichteten Institute, Sicherheitsanstalten, Pläne zu Meliorationen, welche sich auf mehr als einen Regierungsbezirk beziehen, Verhandlungen mit dem kommandirenden General; b) Oberaufsicht auf die Verwaltung der Regierungen, der Provincialsteuerdirection, der Generalkommission zur Regulirung der gutsherrlich-bäuerlichen Verhältnisse u. s. w.; c) die Stellvertretung der obersten Staatsbehörden in besonderem Auftrage und bei außerordentlicher Veranlassung; insofern sind sie die nächste Instanz bei Konflikten der Regierungen unter sich und mit den für andere Verwaltungsangelegenheiten verordneten besonderen Behörden, sind sie ermächtigt und verpflichtet bei außerordentlichen Ereignissen und Gefahr im Verzuge die augenblicklich erforderlichen Anordnungen zu treffen, bei eingetretenem Kriege und vorhandener Kriegsgefahr für die Provinz, bis zu etwaigen anderweiten Anordnungen, die gesammte Civilverwaltung zu übernehmen. d) Außerdem sind den Oberpräsidenten aus besonderen Rücksichten einzelne Verwaltungszweige durch besondere Verordnungen überwiesen.

Die Oberpräsidenten sind dem Staatsministerium und jedem einzelnen Minister für dessen Wirkungskreis untergeordnet und verpflichtet, die besonderen Aufträge zu vollziehen. Dem Oberpräsidenten wird ein Oberpräsidialrath und die erforderliche Anzahl von Räthen und Hülfsarbeitern beigegeben, welche die Geschäfte nach seinen Anweisungen bearbeiten, aber kein Kollegium bilden. Die Stellvertretung des Oberpräsidenten in einzelnen Fällen der Verhinderung erfolgt, soweit sie nicht für einzelne Geschäftszweige, durch den Oberpräsidialrath. Die zuständigen Minister sind befugt, in besonderen Fällen eine andere Stellvertretung anzuordnen.

2) Die Regierungen.

Ihr geschichtlicher Ursprung ist in den alten Amtskammern und Kriegskommissariaten zu suchen, welche K. Friedrich Wilhelm I. durch Patent vom 24. Januar 1723 zu „Kriegs- und Domainekammern" vereinigte. Diese erhielten durch die Verordnung vom 26. Dec. 1808 eine völlig neue Organisation und den Namen „Regierungen". Durch die Verordnung vom 30. April 1815 wurden wesentliche Abänderungen in der Einrichtung der Regierungen getroffen; auch erhielten dieselben am 23. Okt. 1817 eine neue Geschäftsinstruktion, welche durch die Cabinetsordre vom 31. Dec. 1825 betr. „eine Abänderung in der bisherigen Organisation der Verwaltungsbehörden" mannigfach abgeändert und ergänzt wurde. Die Geschäftsinstruktion von 28. Okt. 1817 bildet auch jetzt noch in Verbindung mit den Verordnungen vom 31. Dec. 1825 die Grundlage der Ressort- und Geschäftsverhältnisse der Regierungen. Eine wesentliche Abänderung der Verfassung der Bezirksregierungen ist durch das Gesetz vom 26. Juli 1880 über die Organisation der allgemeinen Landesverwaltung erfolgt. Der Geschäftskreis der Regierungen umfaßt alle Gegenstände der inneren Landesverwaltung, welche von dem Ministerium des Innern, der Finanzen, den Ministerien für Handel, Gewerbe und öffentlichen Arbeiten, für landwirthschaftliche Angelegenheiten, der geistlichen, Unterrichts- und Medicinalangelegenheiten, der auswärtigen Angelegenheiten und des Krieges abhängen, insoweit für diese Gegenstände nicht besondere Verwaltungsbehörden eingesetzt sind. Die Regierungen sind somit Mittelbehörden von universalem Charakter zur Verbindung des Ministerialsystems mit der Kreis- und Lokalverwaltung, sie sind somit allgemeine Behörden und stellen alle Verwal-

tungszweige dar, sie sind nicht blos Polizei- und Finanzbehörden, sondern Gesammtverwaltungsstellen und führen daher mit Recht den Namen „Regierungen". Die Verfassung der Regierung ist ihrer Grundanlage nach kollegialisch; doch finden bedeutende Abweichungen von diesem Princip statt. Durch das oben erwähnte Organisationsgesetz vom 26. Juli 1880 ist (für die s. g. Kreisordnungsprovinzen) die kollegialische Verfassung der Regierungsabtheilungen des Innern durchweg beseitigt worden, indem diejenigen Gegenstände ihres Geschäftskreises, welche eine kollegialische Behandlung erheischen, auf die Beschlußbehörden und die Verwaltungsgerichte übertragen, die übrigen Geschäfte der erwähnten Abtheilungen aber dem Regierungspräsidenten zur selbstständigen Verwaltung unter voller persönlicher Verantwortlichkeit überwiesen worden sind. (Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. Juli 1883: „Die Regierungsabtheilung des Innern wird aufgehoben. Die Geschäfte derselben werden von dem Regierungspräsidenten mit den der Regierung zustehenden Befugnissen verwaltet".) Im Uebrigen hat das Gesetz vom 26. Juli 1880 die Bezirksregierungen und in denselben die Abtheilungen für Kirchen- und Schulwesen und die Abtheilung für Domänen, Forsten und direkte Steuern mit collegialer Verfassung beibehalten. Jede Regierung besteht aus einem Präsidenten und den Mitgliedern, nämlich den Oberregierungsräthen, als Vorsitzenden der Abtheilungen, dem Oberforstmeister, welcher Mitdirigent der Abtheilung für Domänen und Forsten ist, den Regierungsräthen, den technischen Mitgliedern und den Regierungsassessoren. Die technischen Mitglieder sind die Schul-, Medicinal-, Bau- und Forsträthe. Die Geschäfte der Regierungen werden theils in den Abtheilungen, theils in Plenarsitzungen erledigt. „Der Regierungspräsident ist befugt, Beschlüsse der Regierung oder einer Abtheilung derselben, mit welchen er nicht einverstanden ist, außer Kraft zu setzen und, sofern er den Aufenthalt in der Sache für nachtheilig erachtet, auf seine Verantwortlichkeit anzuordnen, daß nach seiner Ansicht verfahren werde. Andernfalls ist höhere Entscheidung einzuholen. Auch ist der Regierungspräsident befugt, in den zur Zuständigkeit der Regierung gehörigen Angelegenheiten an Stelle des Kollegiums unter persönlicher Verantwortlichkeit Verfügungen zu treffen, wenn er die Sache für eilbedürftig oder im Falle seiner Anwesenheit an Ort und Stelle, eine sofortige Anordnung für erforderlich erachtet". (§ 24 des Ges. vom 30. Juli 1883.) Für jeden der bestehenden 28 Regierungsbezirke ist eine Regierung eingesetzt, nemlich in der Provinz Ostpreußen zu Königsberg und Gumbinnen, in Westpreußen zu Danzig und Marienwerder, in Pommern zu Stettin, Köslin und Stralsund, in Schlesien zu Breslau, Liegnitz und Oppeln, in Posen zu Posen und Bromberg, in Sachsen zu Magdeburg, Merseburg und Erfurt, in Westfalen zu Münster, Minden und Arnsberg, in der Rheinprovinz zu Köln, Düsseldorf, Koblenz, Aachen und Trier, in Schleswig-Holstein zu Schleswig, in Hessen-Nassau zu Kassel und Wiesbaden. Außerdem besteht eine Regierung für die hohenzollernschen Lande zu Sigmaringen. Für Hannover ist die Eintheilung in Landdrosteien beibehalten.

3) Die Landräthe. Seinem geschichtlichen Ursprunge nach gehört dieses Institut der Mark Brandenburg an und hängt mit der Kreisverfassung dieser Provinz zusammen [1]). Die von den Kreisständen zur Besorgung ihrer Geschäfte, besonders zur Erhebung der verwilligten Steuern, gewählten ständischen Beamten, die s. g. Kreisverordneten, wurden auch von den Landesherrn benutzt, um ihre Anträge und Forderungen an die Kreisstände zu bringen. Die Könige Friedrich Wilhelm I. und Friedrich II. prägten den landesherrlichen Beamtencharakter derselben immer mehr aus und brachten die Landräthe in ein bestimmtes Verhältniß zur staatlichen Behördenorganisation. Während sie

1) v. Lamotte, Abhandlungen I von den Landräthen in der Kurmark. Berlin 1793. Ueber den Ursprung der Landräthe in der Mark Brandenburg. Aufs. in Kamptz Annalen B. XV. S. 881 ff.

anfangs nur für bestimmte einzelne Geschäfte bestellt waren, wurden sie immer mehr zu Organen der gesammten inneren Landesverwaltung. Durch die beiden genannten Könige wurde dieses Amt nach und nach über alle Provinzen der Monarchie ausgedehnt, wobei zugleich die damit zusammenhängende Kreiseintheilung überall durchgeführt wurde. Die Verordnung vom 30. April 1815 bestimmt: die Organe, deren sich die Regierung zur Vollziehung ihrer Verfügungen bedient, sind die Landräthe. Jeder Kreis hat einen Landrath, der Regierungsbezirk wird in Kreise eingetheilt. Das den Kreisständen zustehende Präsentationsrecht ist in den verschiedenen Provinzen verschieden bestimmt. Die Landräthe sind Staatsdiener und als solche Organe und Kommissarien der Regierungen zur Vollziehung ihrer Verfügungen. Sie sind aber andererseits, auch nach der geschichtlich hergebrachten Bedeutung ihres Amtes, Vermittler zwischen dem Staate und den Interessen des Kreises und der Kreiseingesessenen. Ihrer Aufsicht ist der ganze landräthliche Kreis unterworfen, jedoch mit Ausnahme derjenigen Städte, welche eigene Kreise bilden oder wo besondere Polizeipräsidien oder Direktionen bestehen, sie stehen in ihren allgemeinen Dienstverhältnissen unter der Departementsregierung nach Verschiedenheit der den Abtheilungen derselben übertragenen und durch die Regierungsinstruktion abgegrenzten Verwaltungszweige; sie können von dem Präsidenten der Regierung auch zu den Sitzungen der Regierung zugezogen werden, in welchem Falle ihnen auch ein Votum gebührt. Ihre Funktionen erstrecken sich auf alle Verwaltungsangelegenheiten, zu deren Wahrnehmung die Regierung eines untergeordneten Verwaltungsorganes in den Kreisen bedarf, sie sind daher nicht nur Organe im Ressort des Ministeriums des Innern sondern ihre Wirksamkeit ist materiell ebenso umfassend als die der Regierungen; sie sind namentlich auch Aufsichtsbeamte und haben die Verpflichtung zu fortgesetzter Sorgfalt für die Beobachtung aller das öffentliche Interesse betreffenden Gegenstände und für alles, was dem Staat überhaupt und dem Kreise insbesondere zuträglich sein kann. Die Kreisordnung vom 13. Dec. 1872 hat für die s. g. Kreisordnungsprovinzen bezüglich der amtlichen Stellung, beziehungsweise der Rechte und Pflichten des Landraths bestimmt, daß derselbe als Organ der Staatsregierung die Geschäfte der allgemeinen Landesverwaltung im Kreise führt und als Vorsitzender des Kreistages und des Kreisausschusses die Kommunalverwaltung des Kreises bildet, daß, insoweit die Rechte und Pflichten des Landrathes nicht durch die Kreisordnung abgeändert sind, es bei den darüber bestehenden Vorschriften auch fernerhin sein Bewenden behält und daß demgemäß der Landrath auch ferner die gesammte Polizeiverwaltung im Kreise und in dessen einzelnen Amtsbezirken zu überwachen hat. Ueber die Stellung des Kreisausschusses zum Landrathe wird unten die Rede sein. In den fünf Kreisordnungsprovinzen ist das Präsentationsrecht in Wegfall gekommen, dagegen ist nach der Kreisordnung § 74 der Kreistag befugt, für die Besetzung des erledigten Landrathsamtes geeignete Personen, welche seit mindestens einem Jahre dem Kreise durch Grundbesitz oder Wohnsitz angehören, in Vorschlag zu bringen.

§ 28. C) **Das Ministerium der geistlichen, Unterrichts- und Medicinalangelegenheiten.** Der Bereich dieses Ministeriums wurde in Preußen zuerst vom Stamme des Innern losgelöst. In Erwägung, „daß die Würde und Wichtigkeit der geistlichen, Erziehungs- und Schulsachen es räthlich machen, diese einem eigenen Minister anzuvertrauen", wurden dieselben durch C.O. vom 3. Nov. 1817 vom Ministerium des Innern getrennt und ein völlig selbstständiges Ministerium für die geistlichen, Unterrichts- und Medicinalangelegenheiten gegründet. Gleich bei dessen Gründung wurde der Frh. v. Altenstein an seine Spitze gerufen, welcher der preußischen Unterrichtsverwaltung auf ein Menschenalter die Signatur seines Geistes aufprägte. Dies Ministerium zerfällt gegenwärtig in drei Abtheilungen: a) für die geistlichen Angelenheiten, seit 1871 ohne Unterschied der Confession, b) für die Unterrichtsangelegenheiten, unter derselben stehen alle höheren

und niederen Bildungsanstalten, soweit sie nicht als besondere technische Fachschulen anderen Ministerien unterstellt sind. Ihr Bereich ist somit das ganze Unterrichtswesen ohne Unterschied der Confession, mit Einschluß aller Anstalten für Kunst und Wissenschaft z. B. der Akademien der Wissenschaften und Künste, der Universitäten und Museen; c) Abtheilung für die Medicinalangelegenheiten. Als ausführende Organe in den Provinzen, Bezirken und Kreisen bedient sich dieses Ministerium, gemeinsam mit andern Ministerien oder allein für sich, folgender Behörden: der Oberpräsidenten, der Regierungen, der Landräthe, der Medicinalkollegien, welche rein technische und berathende Behörden sind ohne eigene Verwaltung, der Provincialschulkollegien. Letzteren steht in Betreff der sämmtlichen Elementar- und mittleren Bürgerschulen, sowie in Betreff der Privaterziehungs- und Unterrichtsanstalten, nur die obere Leitung in wissenschaftlicher Hinsicht und in Beziehung auf die innere Verfassung, ingleichen die Sorge für die Ausbildung der Elementarlehrer in Seminarien und Präparandenanstalten zu. Im Uebrigen sind die Elementar- und mittleren Bürgerschulen und Privaterziehungs- und Unterrichtsanstalten der Aufsicht bez. Verwaltung der Regierungen unterworfen, dagegen stehen alle höheren Schulen der Provinz, Gymnasien, Realgymnasium, Oberrealschulen, höhere Bürgerschulen unter unmittelbarer Aufsicht und Verwaltung des Provincialschulkollegiums. (Dienstinstr. § 6). Die Universitäten stehen in keiner Beziehung unter der Provincialbehörde, sondern unmittelbar unter dem Ministerium der geistlichen und Unterrichtsangelegenheiten.

§ 29. D) **Das Ministerium für Handel und Gewerbe.** Nach der Stein-Hardenbergischen Organisation, wie sie das Publikandum vom 16. Dec. 1808 und die Verordnung vom 27. Okt. 1810 darstellt, waren für Handel, Gewerbe und Postwesen eigene Abtheilungen im Ministerium des Innern gebildet. Die folgende Zeit zeigt auf diesem Gebiete eine Reihe grundsatzloser Schwankungen. Ein 1817 errichtetes Handelsministerium wurde 1825 wieder aufgehoben und dieses rein volkswirthschaftliche Gebiet unorganischer Weise dem Finanzministerium überwiesen. Den Forderungen der öffentlichen Meinung konnte die im J. 1844 erfolgte Einrichtung eines Handelsamtes mit blos berathender Stellung nicht genügen. Dem auf Errichtung eines selbstständigen Ministeriums für Ackerbau, Handel und Industrie gestellten Antrage des vereinigten Landtags wurde durch den Erlaß vom 17. April 1848 entsprochen, welcher ein eigenes Ministerium für Handel, Gewerbe und öffentliche Arbeiten begründete. Von demselben wurden dann bald darauf die landwirthschaftlichen Angelegenheiten abgezweigt. Infolge der norddeutschen Bundesverfassung ging das Generalpostamt und die Telegraphendirektion auf den Bund über. Dem preußischen Ministerium blieben folgende vier Abtheilungen: a) die Abtheilung für sämmtliche Eisenbahnangelegenheiten, b) Abtheilung für Land-, Wasser- und Chausseebauwesen, c) Abtheilung für Handel und Gewerbe, d) die Abtheilung für Berg-, Hütten- und Salinenwesen.

Durch den A.H.E. vom 7. August 1878 wurden die Abtheilungen a), b) und d) vom Handelsministerium getrennt und einem Ministerium für öffentliche Arbeiten übertragen. Dem Ministerium für Handel und Gewerbe sind nur die von der dritten Abth. c) des früheren Ministeriums bearbeiteten Angelegenheiten verblieben. Dieselben umfassen alle Sachen, welche mit Handel und Gewerbe in unmittelbarer oder mittelbarer Verbindung stehen, namentlich die Angelegenheiten der Schifffahrt, der Rhederei und des Lootsenwesens, der Navigationsschulen, der Privatbankinstitute, der Korporationen und Societäten für Handel, Gewerbe und Industrie, Handelskammern, Gewerbegerichte, das Maß- und Gewichtssystem, die Eichungssachen, soweit sie nicht auf das Reich übergegangen sind. Zum Ressort des Ministeriums gehören jetzt: die technische Deputation für Gewerbe, die Eichungsbehörden, die Navigationsschulen.

Zum gemeinsamen Ressort der drei Ministerien für Handel und Gewerbe, der

öffentlichen Arbeiten und für Landwirthschaft gehört der durch die Verordnung vom 17. Nov. 1880 angeordnete Volkswirthschaftsrath. Derselbe ist dazu eingesetzt um Entwürfe von Gesetzen und Verordnungen, welche wichtigere wirthschaftliche Interessen des Handels, der Gewerbe, der Land- und Forstwirthschaft betreffen, bevor sie der Genehmigung des Königs unterbreitet werden, zu begutachten und es soll dies auch von den auf dem Erlaß von Gesetzen oder Verordnungen bezüglichen Anträgen und Abstimmungen Preußens im Bundesrathe, soweit sie das gedachte wirthschaftliche Gebiet berühren, gelten. Der Volkswirthschaftsrath besteht aus 75 vom Könige für eine Sitzungsperiode von je 5 Jahren zu berufenden Mitgliedern, von welchen 45 auf Grund der Präsentation einer doppelten Anzahl der von den Handelskammern, kaufmännischen Korporationen und der landwirthschaftlichen Vereine vorzuschlagenden Personen erwählt, die übrigen unmittelbar ernannt werden.

§ 30. E) **Das Ministerium für öffentliche Arbeiten.** Nach dem erwähnten A.H.E. vom 7. Aug. 1878 besteht das jetzige Ministerium der öffentlichen Arbeiten aus vier Abtheilungen: a) die Verwaltung für Berg-, Hütten- und Salinenwesen, an deren Spitze ein Oberberghauptmann steht. Zum Ressort dieser Abtheilung gehören: die geologische Landesanstalt und Bergakademie zu Berlin, die Prüfungskommission über die Befähigung zu den technischen Aemtern bei den Bergbehörden, die Provinzialbehörden, nemlich die Oberbergämter zu Breslau, Halle, Dortmund, Bonn und Klausthal, b) die Verwaltung der Staatseisenbahnen; dieselbe beruht in ihrer jetzigen Gestalt auf der „Organisation der Verwaltung der Staatseisenbahnen und der vom Staate verwalteten Privatbahnen", genehmigt durch den A.H.E. vom 24. Nov. 1879. Die Verwaltung der im Bau oder im Betriebe befindlichen Staatsbahnen oder vom Staate verwalteten Privatbahnen erfolgt unter der obern Leitung des Ministers der öffentlichen Arbeiten: durch die Eisenbahndirektionen, durch die Eisenbahnbetriebsämter, durch die Eisenbahnbaukommissionen. c) Die Verwaltung des Bauwesens. Von dieser III. Abth. sind zu bearbeiten: die Personalien der Bauverwaltung und die Ueberwachung der Geschäftsführung der Baubeamten, die Berathung des Baubedürfnisses und die Aufstellung des Bauetats für die Staatsbauten, die Prüfung und Feststellung der betreffenden Bauentwürfe und Kostenanschläge, die oberste Leitung und Ueberwachung der Ausführung dieser Bauten, die Baupolizeiangelegenheiten. Von dieser Abtheilung ressortiren: die Akademie des Bauwesens (eine begutachtende Behörde getreten an die Stelle der früher technischen Baudeputation, die technischen Prüfungskommissionen u. s. w. d) Abtheilung (IV) für die Führung der Aufsicht über die Privateisenbahnen, von derselben ressortiren die königlichen Eisenbahnkommissariate und Kommissarien.

§ 31. F) **Das Ministerium für Landwirthschaft, Domänen und Forsten.** Dieses Ministerium verdankt seine Entstehung dem A.H.E. vom 25. Juni 1848, welcher die völlige Trennung der Verwaltung der landwirthschaftlichen Angelegenheiten von dem Ministerium für Handel, Gewerbe und öffentliche Arbeiten und die Bildung eines eigenen Ministeriums für dieselben anordnete. Sein Bereich umfaßt die ganze landwirthschaftliche Polizei, insbesondere die obere Leitung der Regulirung der gutsherrlich-bäuerlichen Verhältnisse, der Gemeinheitstheilungen, der Ablösung gutsherrlicher und anderer Lasten, der Vorfluths- und Fischereipolizeisachen, aller Anstalten zur Beförderung der Landwirthschaft und die landwirthschaftlichen Lehranstalten. Später wurde diesem Ministerium die Leitung des Gestütswesens (11. August 1848), die Bearbeitung der Deichangelegenheiten (26. November 1849) und die Jagdpolizei (Ges. vom 7. März 1850) überwiesen. Dazu kam durch A.H.E. vom 27. April 1872 das Veterinärwesen mit der Veterinärpolizei, durch A.H.E. vom 10. Sept. 1874 die Beaufsichtigung der landschaftlichen Kreditanstalten, durch A.H.E. vom 13. Aug. 1876 die Beaufsichtigung aller nicht landschaftlichen Grundkreditanstalten. Schließlich wurde durch A.H.E. vom 7. August 1878 be-

stimmt, daß die Verwaltung der Domänen und Forsten von dem Finanzministerium zu trennen und auf das Ministerium für landwirthschaftliche Angelegenheiten zu übertragen sei, welches demnächst die Bezeichnung „Ministerium für Landwirthschaft, Domänen und Forsten" zu führen habe.

Das Ministerium für Landwirthschaft, Domänen und Forsten besteht jetzt aus drei Abtheilungen, nämlich Abth. I für die landwirthschaftlichen und Gestütsangelegenheiten. Abth. II für Verwaltung der Domänen. Abth. III für Forst- und Jagdsachen.

Zum Ressort der Abth. I gehören a) das Landesökonomiekollegium, dessen gegenwärtige Organisation auf dem neuesten Regulativ vom 1. Mai 1878 beruht. Darnach ist seine Bestimmung, den Minister für die landwirthschaftlichen Angelegenheiten als dessen regelmäßiger Beirath in der Förderung der Land- und Forstwirthschaft zu unterstützen, auch ist dasselbe befugt, die Interessen der Land- und Forstwirthschaft durch selbständige Anträge an den Minister wahrzunehmen. Die Mitglieder werden theils von den landwirthschaftlichen Centralvereinen von drei zu drei Jahren gewählt, die übrigen vom Minister ernannt; die Zahl der vom Minister ernannten Mitglieder soll die Hälfte der gewählten Mitglieder nicht überschreiten; b) technische Deputation für das Veterinärwesen, errichtet durch Verordnung vom 21. Mai 1875; c) die Centralmoorkommission (1876); d) das Oberlandeskulturgericht. Durch § 7 der Verordnung vom 22. Nov. 1844 ist an Stelle der bis dahin für die verschiedenen Provinzen bestehenden Revisionskollegien das Revisionskollegium für Landeskultursachen, als eine Behörde für die ganze Monarchie, mit Ausnahme des linken Rheinufers, errichtet worden, welches von dem Ministerium für Landwirthschaft, unter Konkurrenz des Justizministeriums ressortirt. Durch § 2 des Gesetzes vom 18. Februar 1880 hat dieses Kollegium den Namen Oberlandeskulturgericht erhalten. Dasselbe ist zuständig für die Berufung gegen Entscheidungen der Generalkommission und Spruchbehörden für die landwirthschaftlichen Angelegenheiten, sowie für die Rechtsmittel der Beschwerden gegen Entscheidungen der Generalkommissionen; e) die landschaftlichen Kreditinstitute; f) die höheren landwirthschaftlichen Lehranstalten; g) die Thierarzneischule zu Berlin; h) die Institute zur Beförderung des Gartenbaus; i) die Haupt- und Landgestüte. Zum Ressort der Abtheilung für Forst- und Jagdsachen gehören die Forstoberexaminationskommissionen und die Forstakademien.

§ 32. G) **Das Justizministerium.** Bis zur neuen Organisation des preußischen Staaats im Jahr 1808 war das Justizministerium theils nach Gegenständen, theils nach Provinzen unter mehrere Justizminister vertheilt. Erst durch das Publikandum vom 16. Dec. 1808 und die Verordnung vom 27. Okt. 1810 wurde ein in Einer Person geeinigtes Justizministerium geschaffen, doch haben zur Zeit des absoluten Staates noch mehrfach zwei Justizminister neben einander gestanden. Im konstitutionellen Staate kann es natürlich nur Einen Justizminister geben. Seine Funktionen umfassen: a) die Oberaufsicht über die gesammte Civil- und Strafrechtspflege, dagegen steht ihm eine Theilnahme an der Ausübung der bürgerlichen und peinlichen Gerichtsbarkeit selbst nicht zu, sondern diese ist lediglich Sache der Gerichte die Beschwerden über Entscheidungen und Verfügungen der Gerichte folgen dem gesetzlichen Instanzenzuge; b) die Anstellung der Justizbeamten und die Aufsicht über ihre Führung, insoweit dieselbe nicht den Disciplinargerichten zusteht; c) die Vorbereitung der in das Gebiet der Justiz einschlagenden Gesetzentwürfe; d) die Lehensangelegenheiten. Nach der gegenwärtig bestehenden Gerichtsverfassung steht dem Justizminister das Recht der Aufsicht über sämmtliche Gerichte und Staatsanwaltschaften zu (§ 78 § 1 des Ausführungsgesetzes vom 24. April 1878 zum deutschen Gerichtsverfassungsgesetze) und er bildet demzufolge die letzte Instanz für Beschwerden, welche Angelegenheiten der Justizverwaltung, insbesondere den Geschäftsbetrieb

und Verzögerungen der Rechtspflege betreffen. Außerdem sind dem Justizminister durch besondere gesetzliche Bestimmungen einzelne Zuständigkeiten überwiesen worden. Diese beziehen sich auf die Organisation der Justizbehörden, auf den Erlaß allgemeiner Anordnungen bezüglich gewisser Zweige der Justizverwaltung, auf die Ernennung von Justizbeamten und auf ähnliche Justiz-Verwaltungsangelegenheiten. Mit der Einführung der neuen Reichsjustizgesetze ist der Reichsgewalt eine umfassende Betheiligung an der Ausübung der Gerichtsbarkeit eingeräumt. Die Einzelstaaten behalten nur die Gerichtsbarkeit der unteren und mittleren Instanz, während die Jurisdiktion in oberster Instanz wiederum Reichssache geworden ist und durch ein oberstes Reichsgericht ausgeübt wird. Auch Preußen hat seinen obersten Gerichtshof aufgegeben; seine Gerichte stehen in oberster Instanz unter dem Reichsgericht zu Leipzig, das nicht zum Ressort des preußischen Justizministers, sondern zu dem des deutschen Reichsjustizamtes gehört; dagegen sind alle diejenigen Befugnisse der Justizhoheit, welche nicht ausdrücklich den Organen des Reichs überwiesen sind, den Einzelstaaten, also auch Preußen und dem preußischen Justizministerium verblieben. Derjenige Theil der Justizhoheit, welcher in der *Justizgesetzgebung* besteht, gehört auch, was die Gerichtsorganisation betrifft, nach A. 4 Nr. 13 der R.V. zur Zuständigkeit der Reichsgewalt. Dieselbe hat von dieser Befugniß durch Erlaß des Reichsgerichtsverfassungsgesetzes vom 27. Januar 1877 in ausgiebiger Weise Gebrauch gemacht. Darnach sind alle deutschen Gerichte sammt den Staatsanwaltschaften, Hülfsbeamten, Gerichtsschreibern und Gerichtsvollziehern, wenn *sie auch als Behörden und Beamten der Einzelstaaten* angesehen werden müssen, doch durch die Einheit der Proceßordnung und die Gleichmäßigkeit ihrer Einrichtung zu einem großen Gesammtorganismus der Rechtspflege im deutschen Reiche verbunden. Aber nur die Grundzüge der zur Durchführung der einheitlichen Proceßordnung erforderlichen Organisation der Justizbehörden sind durch die Reichsgesetzgebung festgestellt. Diese hat sich damit begnügt, die Arten der Gerichte, welche die Rechtspflege in bürgerlichen Streitigkeiten und Strafsachen nach Maßregeln der Prozeßordnungen auszuüben haben, bindend für die Einzelstaaten festzustellen, deren Zusammensetzung und Eintheilung im Ganzen, sowie deren sachliche Zuständigkeit zu regeln. Dagegen wurde die Durchführung der Gerichtseinrichtungen im Einzelnen, die Abgrenzung der Bezirke und die Auswahl des Personals, die Bestimmung der Dotationen, der Geschäftsordnung, Dienstaufsicht und Verwaltung den Einzelstaaten vorbehalten. Alle diese Angelegenheiten gehören auch heutzutage zur Zuständigkeit des preußischen Justizministeriums. Mit Ausnahme des kaiserlich deutschen Reichsgerichts zu Leipzig, sind alle Gerichte des preußischen Staaes als *königlich preußische Gerichte* anzusehen, welche unmittelbar oder mittelbar zum Ressort des preußischen Justizministeriums gehören. (Eine Darstellung der preußischen Gerichtsorganisation giebt Abschn. IX.)

§ 33. H) **Das Finanzministerium.** Auch dieses Ministerium hat seit dem Publikandum vom 16. Dec. 1808 vielfache Veränderungen in seinen Ressortverhältnissen erlebt, zuletzt noch durch den A.H.E. vom 7. August 1878, betr. „die anderweite Ordnung der Geschäftskreise mehrerer Ministerien", wodurch die Verwaltung der Domänen und Forsten von dem Finanzministerium auf das Ministerium der landwirthschaftlichen Angelegenheiten übertragen wurde. Das Ressort des Finanzministeriums umfaßt hiernach gegenwärtig die Leitung der gesammten Finanzverwaltung des Staats, die Aufstellung des Staatshaushaltsetats und die Ausübung der fortlaufenden Kontrolle über die Staatseinnahmen und Ausgaben. Dasselbe bildet demgemäß den Mittelpunkt für das gesammte Etats- und Kassenwesen des Staates, indem ihm sämmtliche Etats zur Mitrevision vorzulegen und alle Kassenabschlüsse einzureichen sind. Außerdem hat dasselbe die Verwaltung der direkten und indirekten Steuern und der sonstigen Einnahmezweige des Staates, welche

nicht dem Ministerium für Handel und Gewerbe, für öffentliche Arbeiten oder dem Ministerium für Landwirthschaft, Domänen und Forsten untergeordnet sind, speciell zu führen. Endlich unterliegt die Hauptverwaltung der Staatsschulden seiner obern Leitung. Die Geschäfte des Finanzministeriums werden bei demselben in drei Abtheilungen bearbeitet, nemlich der Abth. I für das Etats- und Kassenwesen, Abth. II für die Verwaltung der direkten Steuern (Generaldirektion der direkten Steuern), Abth. III für die indirekten Steuern (Generaldirektion der indirekten Steuern). Als Chef des Ministeriums ist der Finanzminister der verantwortliche Vertreter desselben, auch bezüglich der Geschäftsführung der einzelnen Abtheilungen. In diesem Ministerium koncentrirt sich die Rechnungsführung der gesammten Staatsverwaltung, dasselbe regulirt das ganze Einnahme- und Ausgabewesen des Staats, mithin auch die Veranschlagung der Einnahmen und Ausgaben und die Vorbereitung des Staatshaushaltsetats. Der Finanzminister ist vorzugsweise der Vertreter des Fiskus, weshalb mit seinem Ministerium auch die Generalstaatskasse verbunden ist, in welche sämmtliche Einnahmequellen des Fiskus zusammenfließen. Von dem Finanzministerium unmittelbar ressortiren verschiedene Behörden, namentlich von Abth. I für das Etat- und Kassenwesen a) die Generallotteriedirektion, b) die Münzanstalten, c) die Generaldirektion der allgemeinen Wittwenverpflegungsanstalt. Von der Abth. II für die direkten Steuern ressortirt die Direktion für die Verwaltung der direkten Steuern in Berlin. Von der Abth. III für die indirekten Steuern ressortiren: a) die Provinzialsteuerdirektion in Berlin, b) das Hauptstempelmagazin in Berlin, c) die bei der Kontrolle der Zölle und Reichssteuern im Gebiete des deutschen Reiches fungirenden preußischen Beamten. Dem Finanzministerium unmittelbar untergeordnet ist die Seehandlung, ein schon durch Friedrich den Gr. am 14. Okt. 1772 begründetes, seitdem aber in seiner Natur völlig umgestaltetes Geld- und Handelsinstitut, gewissermaßen ein „Staatsbanquierhaus", welches unter einer vom Staate ernannten Direktion Geld-, Wechsel- und Effektengeschäfte treibt und neben der Verwaltung seines eigenen Vermögens und eigener industrieller Unternehmungen dem Handel- und Fabrikstande des Landes seine Unterstützung zuwendet. Die Hauptverwaltung der Staatsschulden ist eine von der allgemeinen Finanzverwaltung abgetrennte selbstständige Behörde, welche jedoch der oberen Leitung des Finanzministers insoweit unterliegt, als dies mit der ihr in § 6 des Gesetzes vom 24. Februar 1880 beigelegten Unabhängigkeit vereinbar ist, sie wird außerdem kontrollirt von der Staatsschuldenkommission, welche aus drei Mitgliedern des Herrenhauses und drei Mitgliedern des Abgeordnetenhauses und dem ersten Präsidenten der Oberrechnungskammer gebildet ist. Der Hauptverwaltung der Staatsschulden sind untergeordnet: die Staatsschuldentilgungskasse, die Kontrolle der Staatspapiere, des Papiergeldes und der Banknoten.

§ 34. I) **Das Kriegsministerium.** Obgleich das deutsche Heer unter dem Oberbefehle des Kaisers ein einheitliches ist, so giebt es doch keine Reichsarmeeverwaltung, sondern nur eine Kontingentsverwaltung, die von den vier Kriegsministerien Preußens, Bayerns, Sachsens und Württembergs geführt wird. Auch das preußische Kriegsministerium ist eine königlich preußische, keine kaiserlich deutsche Behörde, welche jedoch zugleich auch Reichsgeschäfte besorgt. Diejenigen Geschäfte, welche ihrer Natur nach einheitlich für die ganze deutsche Armee erledigt werden müssen, werden von den betreffenden Centralstellen der preußischen Kontingentsverwaltung, insbesondere vom preußischen Kriegsministerium wahrgenommen. Das preußische Kriegsministerium besteht gegenwärtig aus sieben Abtheilungen oder Departements:

1. die Centralabtheilung, sie hat als eigentliches Bureau des Kriegsministers die Bearbeitung derjenigen Angelegenheiten, welche der persönlichen Entscheidung des Kriegsministers unterliegen;

2. das Allgemeine Kriegsdepartement zerfällt in 5 Unterabtheilungen: die Armeeabtheilung A) umfaßt die Organisations-, Formations-, Mobilmachungs-, Landwehrangelegenheiten, die Rekrutirung, Uebungen, Dislokationen und die militärpolitischen Angelegenheiten; die Armeeabtheilung B) bearbeitet das Militär-Erziehungs- und -Bildungswesen, die Angelegenheiten des Generalstabes, die milden Stiftungen, Begräbniß- und Kriegervereine, Militärkirchenwesen, Mililitärjustizangelegenheiten, Steuersachen, Marsch- und Etappensachen, statistische und literarische Angelegenheiten u. s. w.; die Abtheilung für die Artillerieangelegenheiten; die technische Abtheilung für Artillerieangelegenheiten; die Abtheilung für Ingenieurangelegenheiten;

3. die Abtheilung für die persönlichen Angelegenheiten;

4. das Militäröconomiedepartement, welchem „alle die Militäröconomie angehenden Sachen als administrirender und ausübender Behörde unterworfen sind"; sie zerfällt in vier Divisionen: für Etats- und Kassenwesen, für Natural- und Verpflegungsangelegenheiten; für Bekleidungs-, Geldverpflegungs-, Reise- und Vorspannsangelegenheiten; für Serviswesen.

5. das Departement für das Invalidenwesen;

6. das Departement für das Krankenwesen;

7. das Departement für die Militärmedicinalangelegenheiten;

Dem Kriegsminister sind ferner unterstellt:

a) die Militäroberexaminationskommission;

b) das Direktorium des Militärwaisenhauses;

c) die Generalmilitärkasse.

§ 35. K) **Das Staatsministerium.** Diesen Namen führt in Preußen das Gesammtministerium, in welchem die Verwaltung sämmtlicher einzelnen Fachministerien wieder in einen organischen Zusammenhang gebracht ist. Die K.O. vom 3. Nov. 1814 gab die nähern Bestimmungen über die Einrichtung des Staatsministeriums. Es heißt darin, „daß dasselbe sich wöchentlich einmal, oder falls es nöthig sein sollte, mehrmals versammeln solle, und daß allgemeine Gegenstände, desgleichen solche, wo die Ressorts in einander greifen und eine gemeinschaftliche Ueberlegung erforderlich ist, gemeinsam berathen werden sollten". Ueber die Geschäftsführung verfügt dann die K.O. vom 13. Nov. 1817 weiter: „daß jeder Minister, damit das gesammte Staatsministerium das Ganze der Verwaltung stets übersehe, verpflichtet sein solle, von Zeit zu Zeit allgemeine Uebersichten der ihm anvertrauten Geschäftszweige zur Kenntniß des Staatsministeriums zu bringen und daß darin insbesondere folgende Gegenstände vorgetragen und berathen werden sollen: 1. alle Entwürfe zu neuen Gesetzen und Abänderungen ohne Ausnahme, bevor sie an den Staatsrath gelangen, die ein allgemeines Interesse betreffen oder in der bestehenden Verfassung etwas ändern; 2. die Verwaltungsrechenschaften der Oberpräsidenten für das abgelaufene Jahr; 3. die Verwaltungspläne derselben für das künftige Jahr; 4. die monatlichen Zeitungsberichte der Regierungen; 5. periodische Uebersichten vom Zustand der Generalkassen; 6. die Etats der General- und Provincialhauptkassen, soweit sie die laufende Verwaltung betreffen, auch die Militäretats; 7. abweichende Ansichten zwischen den Ministern; 8. Militäreinrichtungen, insofern sie das Land angehen; 9. die Vorschläge wegen Anstellung der Oberpräsidenten, der Präsidenten der Regierungs- und der obern Justizkollegien u. s. w.

Das Staatsministerium besteht jetzt aus sämmtlichen preußischen Ressortministern, welche deshalb zugleich auch den Titel „Staatsminister" führen. Dazu ist jetzt auch der Staatssekretär des Innern des deutschen Reichs getreten, welcher als solcher kein preußisches Ministerium bekleidet. Den Vorsitz führt der Ministerpräsident, der keineswegs immer der Minister der auswärtigen Angelegenheiten zu sein braucht. Ebenso

liegt keine staatsrechtliche Nothwendigkeit vor, daß der Kanzler des deutschen Reichs auch zugleich preußischer Ministerpräsident sei, wenn auch gewichtige politische Gründe eine solche Verbindung geboten erscheinen lassen. Der Ministerpräsident hat nur die formelle Leitung der Geschäfte im Staatsministerium, ohne deshalb eine Superiorität über die andern Ministern in Anspruch nehmen zu können. Er ist ihr gleichberechtigter Kollege, nicht ihr Vorgesetzter.

Durch Verfassung und Gesetz sind seit Begründung der konstitutionellen Staatsordnung in Preußen dem Staatsministerium noch folgende Funktionen übertragen: 1. die Fälle, in welchen nach A. 57 und 58 der V.U. das Staatsministerium behufs Einrichtung einer Regentschaft die Kammern zu berufen, unter Umständen bis zum Antritte der Regentschaft die Regierung zu führen hat; 2. nach A. 63 der V.U. dürfen Verordnungen mit provisorischer Gesetzeskraft nur unter Verantwortlichkeit des gesammten Staatsministeriums erlassen werden; 3. im Falle eines Aufruhrs ist das Staatsministerium befugt, den Belagerungszustand zu erklären, sowie im Falle eines Kriegs oder Aufruhrs gewisse Artikel der V.U. außer Kraft zu setzen; 4. es ist befugt, die Auflösung einer Stadtverordnetenversammlung, desgleichen einer Gemeinde- oder Amtsversammlung durch königliche Verordnung herbeizuführen. Nach dem Gesetze vom 21. Juli 1852 steht dem Staatsministerium außer anderen Befugnissen auch die Entscheidung über die Berufung gegen die Erkenntnisse der Disciplinarbehörden erster Instanz zu, soweit dieselben nicht richterliche Beamte betreffen. Unmittelbar unter dem Staatsministerium stehen folgende Behörden: 1. die Centraldirektion der Vermessungen im preußischen Staate; 2. der Gerichtshof zur Entscheidung der Kompetenzkonflicte; 3. der Disciplinarhof für nichtrichterliche Beamte; 4. der Gerichtshof für kirchliche Angelegenheiten; 5. das Oberverwaltungsgericht; 6. die Prüfungskommission für höhere Verwaltungsbeamte unter der speciellen Leitung der Minister des Innern und der Finanzen; 7. das literarische Bureau des Staatsministeriums; 8. der deutsche Reichs- und königlich preußische Staatsanzeiger; 9. die Redaktion der Gesetzsammlung. Unter der oberen Leitung des Präsidiums des Staatsministeriums stehen: 1. die Generalordenskommission; 2. die Staatsarchive; 3. das Gesetzsammlungsamt.

§ 36. L) **Centralbehörden, die unter keinem Ministerium stehen.** 1. Der Staatsrath. Der von Joachim Friedrich 1604 gegründete und bis zur Reorganisation der Behörden bestandene Geheime Staatsrath war die höchste verwaltende Behörde und nahm insofern eine ähnliche Stellung ein, wie das heutige Staatsministerium; die Verordnung vom 27. Oktober 1810 bestimmte bereits, daß der neu zu errichtende Staatsrath lediglich als berathende Behörde konstituirt werden sollte. Die Einsetzung desselben verzögerte sich jedoch bis zum Jahre 1817, wo durch die Verordnung vom 20. März endlich die Konstituirung des Staatsraths erfolgte. Nach § 2 dieser Verordnung ist der versammelte Staatsrath die höchste berathende Behörde für die Krone, hat aber durchaus keinen Antheil an der Verwaltung. Zu seinem Wirkungskreise gehörten besonders sämmtliche Vorschläge zu neuen, oder zur Aufhebung, Abänderung und authentischen Deklaration von bestehenden Gesetzen und Einrichtungen, welche durch ihn an den König zur Sanktion gelangen müssen, Streitigkeiten über den Wirkungskreis der Ministerien, alle Gegenstände, welche durch schon bestehende Gesetze an den Staatsrath gewiesen sind, Sachen, welche der König in einzelnen Fällen dem Staatsrath überweist, Beschwerden über die Entscheidung der Ministerien u. s. w. Von 1817—1848 hat der Staatsrath auf dem Gebiete der Gesetzgebung eine bedeutsame Thätigkeit ausgeübt, während die andern ihm gestellten Aufgaben nicht zur Entwickelung kamen. Unmittelbar mit dem Eintreten einer ständischen Centralvertretung durch das Patent vom 3. Februar 1847 erfuhr auch der Staatsrath durch die Verordnung vom 6. Januar 1848 eine tiefgreifende Veränderung. Die Bestimmung von 1817, daß sämmtliche Gesetzesvorschläge nur durch den Staatsrath

zur königlichen Sanktion gelangen könnten, wurde aufgehoben, nicht minder die Bestimmung, daß Streitigkeiten der Minister vor den Staatsrath gehörten. Neben der Plenarversammlung sollte jetzt eine engere bestehen und die Begutachtung der Gesetzentwürfe durch diese engere Versammlung sollte die Regel, die durch das Plenum nur eine Ausnahme aus besonderen Gründen bilden. Dadurch wurde der Staatsrath zu einer beliebig zu benutzenden und fast ebenso beliebig ad hoc zusammenzusetzenden Gesetzeskommission degradirt. In diesem abgeschwächten Verhältnisse blieb der Staatsrath indessen nur einige Monate in Wirksamkeit, seit dem März 1848 hörte er thatsächlich auf zu existiren. Da er aber niemals gesetzlich aufgehoben war und daher nach A. 109 und 110 der V.U. als fortbestehend betrachtet werden konnte, so stand kein verfassungsmäßiges Hinderniß entgegen, daß der König durch Erlaß vom 12. Januar 1852 ihn wieder in Wirksamkeit setzte, worauf die formelle Wiedereröffnung am 4. Juli 1854 erfolgte. Uebrigens ist derselbe dadurch nicht zu einem wirklichen lebensfähigen Institute geworden und es würde einer vollständigen gesetzlichen Um- und Neubildung bedürfen, wenn man den Staatsrath wieder als wirksames organisches Glied in den Bau des preußischen Staates einfügen wollte. Der jetzt fast nur nominell bestehende Staatsrath ist zusammengesetzt: „a) aus den Prinzen des königlichen Hauses, welche das 18. Jahr erreicht haben; b) aus Staatsdienern, welche durch ihr Amt zu Mitgliedern desselben berufen sind: die Feldmarschälle, die aktiven Staatsminister, der erste Präsident des Obertribunals, der Chef-Präsident der Oberrechnungskammer, der Chef des Geh. Civil- und des Geh. Militärkabinets, aus Staatsdienern, welche durch besonderes Vertrauen Sitz und Stimme im Staatsrathe haben; ferner haben noch im Staatsrath Sitz und Stimme die kommandirenden Generäle und die Oberpräsidenten, wenn sie in der Residenz anwesend sind.

2. Die Oberrechnungskammer. Zur Prüfung der Provincial- und Hauptrechnungen hatte schon K. Friedrich Wilhelm I. am 2. Okt. 1714 eine besondere selbstständige Behörde, die Generalrechenkammer errichtet, welche am 2. März 1723 mit einer neuen Instruktion versehen wurde. In allen Staaten bezeichnet die Errichtung einer solchen Behörde, welche die gesammte Staatsverwaltung vom finanziellen Gesichtspunkte aus kontrollirt, einen bedeutsamen Fortschritt zu einer geordneten Verwaltung. „Gerade in Preußen datirt von der Existenz der Generalrechenkammer jene Gewissenhaftigkeit und Genauigkeit, die bei Rechnungen über Tausende und Millionen jeden zu wenig gezahlten Pfennig nachzahlt, jeden zu viel gezahlten Pfennig zurückfordert." (Schmoller.) Darum gehört gerade diese Behörde so recht zur eigenthümlichen Signatur des preußischen Staates. Nach verschiedenartigen Umgestaltungen erhielt dieselbe eine neue Organisation durch die vom König vollzogene Instruktion vom 18. Dec. 1824. Darnach ist die Aufgabe der O.R.K.: „a) durch Revision der Rechnungen sich zu überzeugen, daß die allgemeinen Grundsätze des vom König genehmigten Staatsverwaltungssystems festgehalten, im Geiste desselben wirklich administrirt, die einzelnen Verwaltungen nach den bestehenden Gesetzen, Verordnungen, Instruktionen und Etats gewissenhaft geführt, Einnahmen und Ausgaben gehörig nachgewiesen und die den Verwaltungen bewilligten Summen bestimmungsmäßig verwendet werden und b) nach den aus den Rechnungen sich ergebenden Resultaten der Verwaltung zu beurtheilen, ob und wo zur Förderung des Staatszweckes Abänderuugen nöthig oder doch räthlich sind". Die V.U. A. 104 bestimmt in Betreff dieser Behörde: „Zu Etatsüberschreitungen ist die nachträgliche Zustimmnng der Kammern erforderlich, die Rechnungen über den Staatshaushaltsetat werden von der O.R.K. geprüft und festgestellt. Die allgemeine Rechnung über den Staatshaushalt jedes Jahr, einschließlich einer Uebersicht der Staatsschulden, wird mit den Bemerkungen der O.R.K. zur Entlastung der Staatsregierung den Kammern vorgelegt. Ein besonderes Gesetz wird die Einrichtung und die Befugnisse der O.R.K. bestimmen". Ein solches ist erst am 27. März 1872 er-

gangen, „betr. die Einrichtung und die Befugnisse der O.R.K." Dieses Gesetz erklärt die O.R.K. für eine dem König unmittelbar untergeordnete, den Ministern gegenüber selbstständige Behörde, welche die Kontrolle des gesammten Staatshaushalts durch Prüfung und Feststellung der Rechnungen über Einnahme und Ausgabe von Staatsgeldern, über Zugang und Abgang von Staatseigenthum und über Verwaltung der Staatsschulden zu führen hat. Sie besteht aus einem Präsidenten und der erforderlichen Zahl von Direktoren und Räthen, dieselben werden vom Könige ernannt, der Präsident auf den Vorschlag des Staatsministeriums, die Direktoren und Räthe auf den Vorschlag des Präsidenten der O.R.K. unter Gegenzeichnung des Vorsitzenden des Staatsministeriums. Die Mitglieder der O.R.K. sind in Beziehung auf Dienstvergehen und Disciplin den richterlichen Beamten gleichgestellt. Die O.R.K., deren Geschäftsgang durch das Regulativ vom 22. Sept. 1873 geregelt ist, faßt ihre Beschlüsse nach Stimmenmehrheit der Mitglieder, einschließlich des Vorsitzenden, welcher bei gleicher Theilung der Stimmen den Ausschlag giebt. Kollegialische Berathung und Beschlußfassung ist bei allen wichtigen Angelegenheiten vorgeschrieben. Die übrigen Geschäfte des Kollegiums werden unter der obersten Leitung des Präsidenten in verschiedenen Abtheilungen und Revisionsbüreaus besorgt.

Der preußischen O.R.K. ist durch das norddeutsche Bundesgesetz vom 4. Juli 1868 und zwar unter der Benennung „Rechnungshof des norddeutschen Bundes" die Kontrolle des gesammten Bundeshaushaltes durch Prüfung und Feststellung der Rechnungen aller Einnahmen und Ausgaben von Bundesgeldern, über Zugang und Abgang von Bundeseigenthum und über die Verwaltung von Bundesschulden, zunächst für die Jahre 1867, 1868 und 1869 übertragen worden. Das gedachte Gesetz hat vorgeschrieben, daß die O.R.K. zu diesem Zwecke durch eine auf Grund näherer Bestimmungen des Bundesraths eintretende Vermehrung ihrer Mitglieder nach Bedürfniß zu verstärken sei und daß hiernach neu hinzutretende Mitglieder vom Bundesrathe zu wählen und vom Bundespräsidium anzustellen seien. Durch spätere Bundes- bez. Reichsgesetze ist die Wirksamkeit des Bundesgesetzes vom 4. Juli 1868 auf die folgenden Jahre und auf die Kontrolle des gesammten Staatshaushalts des deutschen Reiches, sowie des Staatshaushalts von Elsaß-Lothringen, ausgedehnt worden.

3. Der evangelische Oberkirchenrath. Diese Behörde ist durch den Erlaß vom 29. Juni 1850 ins Leben gerufen, welchem ein Ressortreglement für die evangelische Kirchenverwaltung beigefügt ist. Der Oberkirchenrath ist an die Stelle der früher mit der Leitung der inneren evangelischen Kirchenangelegenheiten betrauten Abtheilung des Kultusministeriums getreten. Zu seinem Ressort gehören darnach folgende Gegenstände: 1) das Synodalwesen, 2) die Aufsicht über den Gottesdienst in dogmatischer und liturgischer Beziehung, die Aufsicht über den Religionsunterricht nach Maßgabe des zur Ausführung des A. 24 der V.U. ergehenden Unterrichtsgesetzes, die Anordnung kirchlicher Feste, der Einweihung von Kirchen und der Einräumung von Kirchen zu andern als den stiftungsmäßigen Zwecken, 3) die Aufsicht über das kirchliche Prüfungswesen und die Vorbereitung zum geistlichen Stande, einschließlich der Aufsicht über das Predigerseminar zu Wittenberg, 4) die Beschwerden über Pfarrbesetzung und die Besetzung niederer kirchlicher Aemter, sowie die Streitigkeiten über kirchliche Präsentations- und Wahlrechte, vorbehaltlich des Rechtsweges, 5) die Aufsicht über Ordination, Einführung und Vereidigung der Geistlichen, 6) die Aufsicht und Disciplin über die Geistlichen, 7) die Emeritirungsangelegenheiten, die Verfügung über das Sterbequartal und das Gnadenjahr, soweit dabei nicht die Staatsmittel in Anspruch genommen werden, sowie die vikarische Verwaltung erledigter Aemter, 8) die Beschwerden über Anmaßung oder Verweigerung pfarramtlicher Handlungen Seitens evangelischer Geistlicher, die Ueberhebung von Stolgebühren und die Streitigkeiten über Parochialberechtigung, 9) die Bestätigung der nicht für die Vermögens-

verwaltung bestimmten niederen Kirchenbedienten, insbesondere der Presbyter und Gemeindevertreter, wo solche erforderlich ist, 10) die Ertheilung kirchlicher Dispensationen, 11) die Aufrechterhaltung der Kirchenzucht innerhalb der landesgesetzlichen Grenzen, 12) die Kirchenvisitationen und die Beaufsichtigung der Pfarr- und Superintendurarchive. In allen diesen Angelegenheiten übt der O.K.R. das Recht der höheren Instanz und das Recht der allgemeinen Anordnung aus. Zugleich bestimmt das Ressortreglement vom 22. Juni 1850, daß dem Minister der geistlichen Angelegenheiten bis zu dem Zeitpunkt, wo die evangelische Kirche sich über eine selbstständige Verfassung vereinigt haben werde, die höhere Verwaltung der bis dahin den Provincialregierungen übertragenen äußeren Angelegenheiten der evangelischen Kirche, sowie die bis dahin noch zu seiner verfassungsmäßigen Verantwortlichkeit gehörende Verwaltung und Verwendung der Staatsfonds zu den bestimmten kirchlichen Zwecken verbleiben solle. Als endlich die Verfassung der evangelischen Kirche in den acht älteren Provinzen der Monarchie durch die Synodalordnung vom 20. Januar 1876 anderweitig geregelt worden war, wurde durch A. 21 Abs. 1 des Gesetzes vom 3. Juni 1876 betr. die evangelische Kirchenverfassung in den acht älteren Provinzen der Monarchie angeordnet, daß die Verwaltung der Angelegenheiten der evangelischen Landeskirche, soweit solche bisher von dem Minister der geistlichen Angelegenheiten und von den Regierungen geübt worden, nach Maßgabe des Gesetzes vom 3. Juni 1876 auf den O.K.R. und die Konsistorien als Organe der Kirchenregierung übergehen solle. Dieser Uebergang ist erfolgt am 1. Okt. 1877. Demzufolge beschränkt sich jetzt die Mitwirkung der Staatsbehörden, insbesondere des Ministers der geistlichen Angelegenheiten, bezüglich der Angelegenheiten der evangelischen Kirche der acht älteren Provinzen auf die in den A. 22 und 23 des Gesetzes vom 3. Juni 1876 dieser Mitwirkung ausdrücklich vorbehaltenen Gegenstände und auf die Ausübung des der Staatsbehörde A. 27 vorbehaltenen Aufsichtsrechtes.

Der evangelische Oberkirchenrath bildet für die acht älteren Provinzen die oberste Kirchenbehörde und durch ihn, unter Mitwirkung des Generalsynodalvorstandes, erfolgt die Vertretung der evangelischen Landeskirche in ihren vermögensrechtlichen Angelegenheiten; derselbe verwaltet die ihm übertragenen Angelegenheiten kollegialisch, steht in direktem Verkehr mit den übrigen Behörden und berichtet unmittelbar an den König. Veränderungen dieser kollegialen Verfassung bedürfen der Genehmigung durch ein Staatsgesetz. Der O.K.R. stellt das einheitliche Kirchenregiment der unirten evangelischen Landeskirche dar, doch hat er auch das Recht die verschiedenen evangelischen Konfessionen und die auf dem Grunde derselben beruhenden Einrichtungen zu schützen und zu pflegen. (Erlaß vom 6. März 1852.) Die Kompetenz des O.K.R. erstreckt sich nur auf die acht älteren Provinzen, dagegen nicht mit auf diejenigen Landestheile, welche erst 1866 mit der preußischen Monarchie vereinigt worden sind.

4. Das Geheime Kabinet des Königs. Dasselbe ist gewissermaßen das persönliche Bureau, das „große Privatsekretariat des Monarchen". Es zerfällt in das Kabinet für die Civil- und Militärangelegenheiten. Der geheime Kabinetsrath für Civilsachen trägt dem Könige die s. g. Gnadensachen vor, wohin namentlich auch die Begnadigung in Straffachen gehören und bearbeitet außerdem den König persönlich interessirende, die eigentliche Staatsverwaltung nicht berührende Sachen. Die Militärsachen, welche persönlich an den König eingehen, werden im Geheimen Kabinete für die Militärangelegenheiten durch die vom Könige beauftragten Militärpersonen vorgetragen; letzteres fällt in seinem Personalbestand übrigens regelmäßig mit der Abtheilung für die persönlichen Angelegenheiten im Kriegsministerium zusammen.

Achter Abschnitt.

Die Organe der Selbstverwaltung [1]).

§ 37. **Im Allgemeinen.** Der preußische Staat des XVIII. Jahrhundert ruht auf der unbedingten Concentration der Staatsgewalt im Königthume, welches dieselbe lediglich durch ein berufsmäßiges besoldetes Beamtenthum ausübt. Die ganze Staatsthätigkeit, ja das gesammte öffentliche Leben wird von diesem Einen Faktor absorbirt. Die noch aus früherer Zeit fortbestehenden kleineren Organismen der Ortsgemeinden, der Kreise und Provinzen werden möglichst zu Privatkorporationen herabgedrückt, deren Befugnisse nur auf staatlichen Privilegien beruhen. „Alles fürs Volk, nichts durch das Volk" ist das charakteristische Motto der Staatsweisheit des XVIII. Jahrh. Der Bürger soll möglichst auf seine Privatthätigkeit verwiesen werden; jede Betheiligung desselben am öffentlichen Leben erscheint wie eine Anmaßung der allwaltenden Fürsorge der staatlichen Behörden und des Beamtenthums gegenüber. Diese Weisheit des alten Polizeistaates machte Bankerott beim Zusammenbruche des preußischen Staates auf den Schlachtfeldern von Jena und Friedland. Den ersten Gedanken der Selbstverwaltung trug der Frh. v. Stein durch seine Städteordnung in dem preußischen Staate. Diese Städteordnung sollte aber nur ein Glied im großartigen Aufbau des gesammten Staatslebens auf den Grundlagen der Selbstverwaltung werden. Steins Werk blieb unvollendet; selbst Hardenberg ging von ganz anderen Gedanken aus, die mehr mit dem französischen Pseudoliberalismus, als mit den geschichtlichen Grundlagen ächt germanischer Gemeindefreiheit zusammenhiengen. So viele werthvolle Reformen auf manchen Gebieten des Staatslebens durchgeführt wurden; für die größere Betheiligung der Bürger am Staatsleben, für die Ausbildung und Belebung der Kommunalverbände geschah nichts. Auch das Jahr 1848 verlief mit seinen Bestrebungen im Sande demokratischer Gleichmacherei und radikaler Nivellirung, bis die Reaktionsperiode das leicht gebaute Kartenhaus dieser ephemeren Gesetzgebung wieder umwarf. Erst die neueste Gesetzgebung hat wieder an die großen Steinschen Reformgedanken angeknüpft und eine tiefgreifende Neugestaltung der preußischen Staatsverwaltung angebahnt. Als die Magna charta der neuesten Verwaltungsreform erscheint die Kreisordnung vom 13. Dec. 1872, an welche dann die späteren Gesetze anknüpfen. Die leitenden Grundgedanken dieser ganzen Reformgesetzgebung sind folgende:

1. Die bestehenden Kommunalverbände sollen in ihrer Verfassung und Vertretung zeitgemäß reformirt werden, damit sie zu leistungsfähigen Trägern der Selbstverwaltung geeignet werden.

2. Die staatliche Verwaltung soll auf dem umfassenden Gebiete der inneren Verwaltung und der Finanzen zum Theil auf diese Communalverbände übertragen werden, während auf dem Gebiete des Heerwesens, der Justiz und der auswärtigen Angelegenheiten eine durchaus einheitliche Verwaltung durch staatliche Behörden aufrecht erhalten werden muß. Mit diesem Uebergang von wichtigen Verwaltungszweigen auf die Körper der Selbstverwaltung ist nothwendig eine weitgehende Decentralisation verbunden, indem die von den höheren Selbstverwaltungskörpern ausgehenden Entscheidungen meist in letzter Instanz getroffen werden. An die Seite des berufsmäßigen Beamtenthums tritt

1) Mein preuß. Staatsr. B. II Kap. IV, § 126 ff., S. 1 ff.

das bürgerliche Ehrenamt, welches, unmittelbar aus dem Volke hervorgehend, doch wahrhaft obrigkeitliche Befugnisse ausübt und nicht blos berathen und beschließen, sondern staatlich mitarbeiten und mitregieren soll.

3. Es soll die gesammte Verwaltung unter die Kontrolle von Richtersprüchen gestellt werden, welche aber nicht von den gewöhnlichen Civilgerichten, sondern von Behörden gefällt werden, welche mit der Verwaltung in enger Verbindung stehen. Es soll eine Verwaltungsgerichtsbarkeit eingeführt werden, welche besonderen Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts anvertraut wird, die in der unteren Instanz mit den Behörden der laufenden Verwaltung verbunden sein können, in der obersten Instanz jedenfalls die Errichtung eines von der Verwaltung getrennten Oberverwaltungsgerichtes voraussetzen. (Davon unten im Abschnitt XII über die Rechtskontrollen der Verwaltung.) Diese Reformgesetzgebung ist in Preußen durch die Kreisordnung von 1872 eingeleitet, bis jetzt aber auf die sechs Provinzen Brandenburg, Pommern, Schlesien, Ost- und Westpreußen, Sachsen ausgedehnt, welche man kurzweg als die s. g. Kreisordnungsprovinzen zu bezeichnen pflegt. An die Kreisordnung vom 13. Dec. 1872 schließen sich folgende Gesetze [1]: das Gesetz über die Provinzialordnung vom 29. Juni 1875, abgeändert und ergänzt durch das Gesetz vom 22. März 1881; das s. g. Dotationsgesetz vom 8. Juli 1875 hat dann der Selbstverwaltung der Provinzen durch Widmung bestimmter Provinzialfonds eine materielle Grundlage gegeben, das Gesetz betr. die Verfassung der Verwaltungsgerichte und des Verwaltungsstreitverfahren vom 3. Juli 1875 hat die in der Kreisordnung bereits angebahnten Grundsätze über die Verfassung der Verwaltungsgerichte und des Verwaltungsstreitverfahrens näher festgestellt. Dieses Gesetz ist abgeändert und ergänzt durch das Gesetz vom 2. August 1880 [2]). Es handelte sich darum eine neue Vertheilung der Geschäfte zwischen den reinen Staatsbehörden und den Selbstverwaltungsbehörden durchzuführen, ebenso zwischen den Verwaltungsbehörden und den Verwaltungsgerichten. Dies ist die Aufgabe des Gesetzes vom 26. Juli 1876 betr. die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden und der Verwaltungsgerichtsbehörden im Geltungsbereiche der Provinzialordnung vom 29. Juni 1875. (S. g. Zuständigkeitsgesetz.) Die Weiterführung des Werkes wurde mit dem Gesetze betr. die Organisation der allgemeinen Landesverwaltung vom 26. Juli 1880 begonnen. Dieses s. g. Organisationsgesetz behandelt in sieben Titeln die Grundlagen der Organisation, die Verwaltungsbehörden, das Verfahren, insbesondere das Beschlußverfahren der Selbstverwaltungsbehörden, die Rechtsmittel gegen polizeiliche Verfügungen, die Zwangsbefugnisse, das Polizeiverordnungsrecht, endlich Uebergangs- und Schlußbestimmungen; dasselbe erstreckt sich seiner Bestimmung gemäß auf den ganzen Staat, gilt jedoch vorläufig nur in den s. g. Kreisordnungsprovinzen, indem dasselbe für die übrigen Provinzen erst dann in Kraft treten soll, wenn die neuen Kreis- und Provinzialordnungen erlassen sein werden. Dann ist die Novelle zur Kreisordnung vom 19. März 1881 und die Novelle zur Provinzialordnung vom 22. März 1881 erschienen. Die neuesten Bestimmungen enthalten die Gesetze über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. Juli 1883 und das Gesetz über die Zuständigkeit der Verwaltungs- und der Verwaltungsgerichtsbehörden vom 1. August 1883.

Auf Grundlage der jetzt geltenden Gesetzgebung baut sich der Organismus der Selbstverwaltungskörper in Preußen jetzt von unten nach oben folgendermaßen auf:

§ 38. A. **Die Ortsgemeinden.** Dieselben unterscheiden sich dadurch von den größeren kommunalen Verbänden, daß sie auf dem unmittelbaren nachbarschaftlichen Zusammen-

1) C. Pfaffenroth, die gesammte Organisationsgesetze für die innere Verwaltung des preußischen Staates. Berlin 1881.

2) Wohlers, das Gesetz betr. die Verfassung der Verwaltungsrechte und das Verwaltungsstreitverfahren vom 3. Juli 1875 und 2. August 1880.

wohnen der Genossen beruhen und die gemeinsamen Interessen des engsten lokalen Verbandes versorgen. Die Gemeinden sind ihrer juristischen Natur nach öffentlichrechtliche Korporationen mit selbstständiger Rechtssphäre, aber zugleich nothwendige Glieder im Organismus des Staates. Daher gehören die kommunalen Institutionen in das Staatsrecht. In Preußen hat man mit Recht den naturgemäßen, geschichtlich gewordenen Unterschied zwischen Stadt- und Landgemeinden nicht beseitigt, wie dies anderwärts unter dem Einflusse der französischen Schablone geschehen ist. Die Stadt- und Landgemeinden bedürfen daher einer gesonderten Betrachtung.

1. Die Stadtgemeinden. Die Verfassung der preußischen Städte ist bis auf den heutigen Tag durch kein einheitliches Gesetz geregelt. Auch für die Städte galten in älteren Zeiten die für die einzelnen Stadtgemeinden erlassenen Statute. Als subsidäre Norm bot das A.L.R. Th. II Titel 8 Absch. 1. 2. eine sehr vollständige Städteordnung welche ganz von der büreaukratisch bevormundenden Richtung des vorigen Jahrhunderts durchzogen ist. Dann erging für den damaligen verkleinerten Umfang der preußischen Monarchie die oben erwähnte (Steinsche) Städteordnung vom 19. Nov. 1808, sie galt also für die Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern und Schlesien. Neben dieselbe trat vorzugsweise für die 1815 neu oder wiedergewonnenen Landestheile, mit Ausschluß der Rheinprovinz, die revidirte Städteordnung vom 17. März 1831. Beide Städteordnungen wurden aufgehoben durch die auf den ganzen Staat sich erstreckende Gemeindeordnung vom 11. März 1850. Dieselbe kam aber gar nicht zur Ausführung. An ihre Stelle trat erstens die Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen vom 30. Mai 1853, welche jedoch die in Neuvorpommern und Rügen bestehenden Lokalverfassungen aufrecht erhielt, zweitens die Städteordnung für Westfalen vom 19. März 1856 und die St.O. für die Rheinprovinz vom 14. Mai 1856. Für die Provinz Hannover ist die Städteordnung vom 24. Juni 1858, für die Provinz Hessen-Nassau sind die aus früherer Zeit bestehenden Stadt und Land umfassenden Gemeindeordnungen vom 23. Okt. 1834, bez. 26. Juli 1854 beibehalten worden. Für Frankfurt a. M. ist am 25. März 1867, für Schleswig-Holstein am 14. April 1869 eine neue Städteordnung erlassen worden. In der Städteordnung von 1808 wurde zwischen Bürgerschaft und Einwohnerschaft unterschieden. Die städtische Bevölkerung zerfiel in Bürger und Schutzverwandte, in der Weise, daß die letztere nicht blos von jeder Theilnahme an der städtischen Verwaltung, sondern auch an der Befugniß zum Gewerbebetrieb und zum Erwerb von Grundstücken ausgeschlossen waren. Das Bürgerrecht war im Allgemeinen nur an Unbescholtenheit und häusliche Niederlassung gebunden, wurde jedoch nur auf Antrag durch eine förmliche Urkunde verliehen. Das Stimmrecht in städtischen Angelegenheiten (aktives Bürgerrecht) stand jedoch nur den Bürgern zu, die Grundstücke besaßen oder ein größeres reines Einkommen bezogen. Eine weitere Klassificirung der Bürger fand nicht statt, jedoch mußten $^2/_3$ der Stadtverordneten Hausbesitzer sein. Dieses Princip ist in den drei Städteordnungen für die östlichen Provinzen, für die Rheinlande und Westfalen verlassen, indem Einwohnerschaft und Bürgerschaft in der Weise identificirt ist, daß alle selbständigen Preußen das Bürgerrecht von selbst erwerben, wenn sie seit einem Jahre Einwohner des Stadtbezirkes sind d. h. nach den Bestimmungen der Gesetze ihren Wohnsitz innerhalb desselben genommen haben, keine Armenunterstützung aus öffentlichen Mitteln empfangen, die Gemeindesteuern bezahlt haben und außerdem entweder ein Wohnhaus im Stadtbezirke besitzen oder ein stehendes Gewerbe daselbst als Haupterwerbsquelle, in größeren Städten wenigstens mit zwei Gehülfen selbstständig treiben oder an Klassensteuer einen Jahresbetrag von mindestens vier Thalern, jetzt von zwei Thalern entrichten, dagegen findet jetzt eine Eintheilung der Bürger zum Zwecke der Wahl der Stadtverordneten nach Maßgabe der von ihm zu entrichtenden direkten Steuern in die bekannten drei Abtheilungen statt.

Der städtische Gemeindevorstand ist in den Städteordnungen verschieden constituirt: er besteht in der Rheinprovinz aus einem Einzelbeamten, dem Bürgermeister, welchem Gehülfen, Beigeordnete zur Seite gestellt sind, in den östlichen Provinzen, in Westfalen und Schleswig-Holstein, ebenso in Hannover aus einem kollegialischen Magistrate. (Nur ausnahmsweise können hier Städte unter 2500 Einw. zum bureaukratischen System übergehen.) Der städtische Gemeindevorstand wird überall gewählt, in den älteren Provinzen überall von den Stadtverordneten, in Schleswig-Holstein von der gesammten Bürgerschaft, in Hannover durch ein Wahlkollegium, welches aus Magistratsmitgliedern und Stadtverordneten zusammengesetzt wird.

Der städtische Gemeindevorstand ist gleichzeitig Organ der kommunalen und der staatlichen Verwaltung. Die laufende Verwaltung der Kommunalangelegenheiten steht grundsätzlich dem Magistrate zu, jedoch unter der Kontrolle der Stadtverordneten, die übrige Verwaltung der Kommunalangelegenheiten liegt hinsichtlich der Beschlußfassung zunächst bei den Stadtverordneten, hinsichtlich der Ausführung aber wiederum bei dem Magistrate, der auch berechtigt ist, solchen Beschlüssen der Stadtverordneten, die zur Ausführung seiner Mitwirkung bedürfen, seine Zustimmung zu versagen. Was dagegen die Geschäfte der eigentlichen Staatsverwaltung betrifft, die Handhabung der Finanz-, Polizei-, Militärgesetze des Staates, so ist der Magistrat in dieser Hinsicht, als Obrigkeit der Stadt, von den Stadtverordneten unabhängig und nur den vorgesetzten Staatsbehörden verantwortlich. Wenn nun auch die ganze Geschäftsführung der Gemeindeangelegenheiten im Gemeindevorstand koncentrirt ist, so soll doch auch der Bürgerschaft eine lebendige Mitwirkung an der Verwaltung derselben beigelegt werden. Es sollen demgemäß „alle Angelegenheiten, womit Administration verbunden ist, oder die wenigstens anhaltende Aufsicht und Kontrolle, sowie Mitwirkung an Ort und Stelle bedürfen, durch Deputationen und Kommissionen besorgt werden, welche aus einzelnen oder wenigen Magistratsmitgliedern, dagegen größeren Theils aus Stadtverordneten und Bürgern bestehen, die von den Stadtverordneten gewählt und vom Magistrate bestätigt werden", wie solche insbesondere für das Armen-, Bau-, Servis wesen und für viele andere Zweige der städtischen Administration ins Leben getreten sind.

Gerade in diesen städtischen Deputationen kommt die Mitwirkung der Bürgerschaft an der Verwaltung der Kommunalangelegenheiten am erfolgreichsten zur Geltung. Es sollen ferner „als Unterbehörden des Magistrats zur Besorgung der kleineren Angelegenheiten und der Kontrolle" Bezirksvorsteher für die einzelnen Stadtbezirke eingesetzt werden, denen namentlich „die Aufsicht auf Straßen, Brücken, Brunnen, Wasserleitungen, Erleuchtung, Reinigung, überhaupt aber die Sorge für alle Angelegenheiten des Gemeinwesens in ihrem Bezirke" obliegt.

2. Die Landgemeinden. Die Ordnung des ländlichen Kommunalwesens ist im preußischen Staate sehr verschieden bestimmt, insbesondere kommt in den östlichen Provinzen zunächst lokales Herkommen und lokale Satzung in Betracht und erst subsidiär finden die landrechtlichen Normen Th. II Tit. 1 Abschn. 4 „von den Dorfgemeinden", bez. das Gesetz vom 14. April 1856 betreffend „die Landgemeindeverfassungen in den sechs östlichen Provinzen", sowie die Verordn. vom 22. Sept. 1867 betr. die Landgemeindeverfassungen in Schleswig-Holstein und das hannoversche Gesetz vom 28. April 1859 betr. die Landgemeinden Anwendung. Dagegen sind die Landgemeindeverhältnisse der übrigen Provinzen in der Hauptsache gesetzlich festgestellt, insbesondere für Westfalen durch die Landgemeindeordnung vom 19. März 1856, für die Rheinprovinz durch die Gemeindeordn. vom 23. Juli 1845 in Verbindung mit dem Gesetze betr. die Gemeindeverfassung der Rheinprovinz vom 13. Mai 1856, für das frühere Kurfürstenthum Hessen und das frühere Herzogthum Nassau durch die Gemeindeordnung vom 23. Okt. 1834 bez. vom 26. Juli

1854. In den östlichen Provinzen ist das aktive Gemeindebürgerrecht überall an den Besitz von Grundeigenthum in der Gemeinde geknüpft, ja es wird sogar ein bestimmtes Maß desselben verlangt. In der Rheinprovinz steht das Stimmrecht nur den Meistbeerbten zu, d. h. denjenigen, welche einen bestimmten Grundsteuerbetrag zahlen, in andern Provinzen werden auch die Nichtansäßigen zum aktiven Gemeindebürgerrecht zugelassen, wenn sie einen bestimmten Klassensteuerbetrag entrichten und zu den Gemeindelasten beitragen (Hannover, Westfalen). Die Stimmberechtigung der aktiven Gemeindegenossen ist entweder eine gleiche oder ungleiche; während in den älteren Gemeindeverfassungen die Gleichberechtigung vorherrscht, hat man in neuerer Zeit bei zunehmender Entwickelung der Landgemeinden auch hier eine Abstufung des Stimmrechts im Sinne einer Verhältnißmäßigkeit von Lasten und Rechten eingeführt oder wenigstens angebahnt, indem den Besitzern größerer Güter, welche den größten Theil der Gemeindelasten tragen, ein Stimmrecht bis zu einem Drittel, ja bis zur Hälfte der Stimmen aller übrigen Gemeindeglieder eingeräumt werden kann. In den östlichen Provinzen ist es Regel, daß sämmtliche Gemeindeberechtigten zur Theilnahme an den Berathungen und Beschlüssen an den Gemeindeangelegenheiten befugt sind und als Gemeindeversammlung zusammentreten; nur dann, wenn eine Gemeinde es beantragt, kann eine durch Wahl von Gemeindeverordneten gebildete *Gemeindevertretung* eingeführt werden. In den westlichen Provinzen ist es dagegen Regel, daß die Gemeinde durch Gemeindeverordnete vertreten wird. (In der Rheinprovinz ist die Gemeindevertretung sogar obligatorisch, bei der Wahl findet das Dreiklassensystem Anwendung.)

Die hauptsächlichste Thätigkeit der Gemeindeversammlung, sowie der Gemeindevertretung ist eine *beschließende*, sie hat über alle Angelegenheiten der Gemeinde zu beschließen, soweit solche nicht ausschließlich dem Gemeindevorstand überwiesen sind, also namentlich über die Art und Weise der Ausführung von Gemeindeanlagen und Anstalten und über die Verwaltung des Gemeindevermögens, sie darf ihre Beschlüsse nicht selbst ausführen, sondern das letztere kommt lediglich dem Gemeindevorstande zu. Dagegen hat sie die Kontrolle über die Gemeindeverwaltung und darf sich stets von der Ausführung ihrer Beschlüsse Ueberzeugung verschaffen. Die exekutive Gemeindegewalt steht dem Gemeindevorstande zu. An der Spitze jeder Landgemeinde steht ein Gemeindevorsteher, Schulze, Dorfrichter. Ihm zur Seite stehen in den östlichen Provinzen wenigstens zwei Schöppen, Gerichtsmänner, Dorfgeschworene, in den westlichen ein Stellvertreter oder Beigeordneter. Dieselben bilden zusammen den Gemeindevorstand; dieser ist aber niemals kollegialisch organisirt, vielmehr übt der Gemeindevorsteher seine Funktionen nach eigener Entschließung aus, so daß die ihm Beigeordneten nur als seine Gehülfen erscheinen. Auch in den Landgemeinden nimmt der Ortsvorsteher eine doppelte Stellung ein; er ist einerseits das verwaltende Organ der Gemeinde in Bezug auf ihre Kommunalangelegenheiten, andererseits ist er auch das Organ der Staatsgewalt für die Durchführung ihrer lokalen Maßregeln. In den östlichen Provinzen war in vielen Landgemeinden das Recht und die Pflicht, das Schulzenamt zu verwalten bis in die neueste Zeit mit dem Besitze eines Gutes verbunden (Erbscholtisei, Schulzenlehn, feudum sculteticum). In denjenigen Gemeinden, wo kein Erbschulzenamt bestand, wurde der Schulze vom Gutsherrn ernannt, falls nicht statutarisch eine andere Ernennungsart feststand. Durch die neue Kreisordnung vom 13. Dec. 1872 ist das Erbschulzenamt, sowie die Ernennung der Schulzen durch die Gutsherrschaft durchweg beseitigt. An die Stelle ist das Wahlrecht der Gemeinde getreten, welches durch die Gemeindeversammlung ausgeübt wird. Die Wahl kann aber nur auf stimmberechtigte Gemeindeglieder fallen und nur auf 6 Jahre erfolgen, die Wahl bedarf der Bestätigung durch den Landrath, der nur im Falle der Nichtbestätigung an die Zustimmung des Kreisausschusses gebunden ist, ohne daß die Nichtbestäti-

gung von bestimmten Gründen abhängig gemacht wäre. In gleicher Weise werden die Gemeindevorsteher in Westfalen, Hannover, Schleswig-Holstein und Hessen-Nassau von der Gemeinde gewählt und von der Obrigkeit bestätigt, in der Rheinprovinz erfolgt dagegen die Ernennung der Gemeindevorsteher aus den Mitgliedern des Gemeinderathes durch den Landrath. Neben den Landgemeinden kommen selbstständige *Gutsbezirke* vor, welche von dem Gemeindeverbande eximirt sind, sie sind nicht mehr wie früher den Gemeinden übergeordnet, sondern *nebengeordnet*, indem sie in jeder Beziehung als Gemeinden anzusehen sind mit allen denjenigen Rechten und Pflichten, welche diesen im öffentlichen Interesse obliegen, so daß als Träger dieser Rechte und Pflichten der Eigenthümer des Gutes erscheint, welcher in seiner Person die Funktionen des Gemeindevorstehers und der Gemeindeversammlung vereint. Der Gutsbesitzer muß gewisse gesetzliche Voraussetzungen erfüllen und vom Landrathe obrigkeitlich bestätigt werden, wenn er als Gutsvorsteher selbst fungiren will. Dasselbe gilt von dem stellvertretenden Gutsvorsteher, den er ernennt.

Obgleich so die Verfassung der preußischen Landgemeinden einer bunten Musterkarte abweichender Bestimmungen gleicht, so würde doch bei der ungeheuren Verschiedenheit der wirthschaftlichen und socialen Verhältnisse in den verschiedenen Landestheilen, eine einheitliche nivellirende Landgemeindeordnung nichts weniger als zu empfehlen sein; dagegen sind gewisse allgemeine Grundsätze über die Organisation der Landgemeinden, welche der provinziellen Eigenthümlichkeit im vollen Maße Rechnung tragen, nicht zu entbehren. Mit der Aufstellung solcher ist die neue Kreisordnung in anerkennenswerther Weise vorangegangen. Vor allem ist anzuerkennen, daß unsere Dorfgemeinden zwar als solche zu konserviren sind, daß sie aber ihre Ergänzung immer mehr in den höhern Kommunalverbänden, besonders im Kreise, finden müssen.

§ 39. B. **Amtsbezirke, Landgemeinden, Bürgermeistereien.** Für die Verwaltung des platten Landes besteht gegenwärtig in dem bei weit größten Theil des preußischen Staatsgebietes eine *Amtsverwaltung*, welche die ländlichen Gemeinden in s.g. *Amtsbezirken* zusammenfaßt. Diese Amtsverwaltung ist im Gegensatz zur Kommunalverwaltung in erster Linie eine Verwaltung von Staatsgeschäften, doch sind diese Amtsbezirke in der Mehrzahl der Provinzen zugleich zu *Kommunalverbänden* organisirt. Im einzelnen herrscht aber hier gerade die größte Verschiedenheit, die hannöverische Amtsverwaltung beruht auf der revidirten Amtsordnung vom 10. Mai 1859 und auf dem Gesetze über die *Amtsvertretungen* vom 28. April 1859, die letzteren haben einen Antheil nicht blos an der kommunalen, sondern auch an der staatlichen Verwaltung. Die Nassauische Amtsverwaltung beruht auf der Verordnung vom 24. Juli 1854 in Verbindung mit der preußischen Verordnung vom 26. Sept. 1867, neben dem Amtmann steht ein Bezirksrath aus sechs gewählten Mitgliedern. Die *Bürgermeisterei* der Rheinprovinz ist ebensowohl staatlicher Verwaltungsbezirk als Kommunalverband. Der von der Regierung ernannte Bürgermeister ist in erster Linie Polizeiobrigkeit und Kommunalaufsichtsbehörde über die einzelnen Landgemeinden. Er ist zugleich der Vorsitzende der Bürgermeistereiversammlung, welche aus den meist begüterten Grundeigenthümern gebildet wird. Sehr verwandt der rheinischen Bürgermeisterei ist das *westfälische Amt*. Amt und Bürgermeisterei sind zunächst staatliche Verwaltungsbezirke, daneben bilden sie aber zugleich „in Ansehung solcher Angelegenheiten, welche für alle zu dem Amte als der Bürgermeisterei gehörigen Gemeinden ein gemeinsames Interesse haben", einen Kommunalverband mit den Rechten einer Gemeinde. In Posen und Schleswig-Holstein sind die Amtsbezirke, Distrikte, lediglich staatliche Verwaltungsbezirke, dagegen bestehen in Schleswig-Holstein Sammtkommunen fort. In den östlichen Provinzen Preußens, den s.g. Kreisordnungsprovinzen, wo es bis zum J. 1872 zwischen den Ortsgemeinden und dem Kreise

an jedem Mittelgliede fehlte, zerfallen jetzt die Kreise in Amtsbezirke, welche aus einer oder mehreren Landgemeinden und Gutsbezirken bestehen. Der Amtsvorsteher wird auf Grund einer vom Kreistage auszustellenden Liste der dazu befähigten Personen durch den Oberpräsidenten ernannt. Ihm steht die Verwaltung der Polizei und anderer staatlicher Angelegenheiten zu. Der ihm zur Seite stehende Amtsausschuß, welcher sich aus den Gemeindevorstehern, den Besitzern der selbstständigen Gutsbezirke und wenn nöthig aus besonders gewählten Mitgliedern zusammensetzt, hat die Ausgaben der Amtsbezirke zu bewilligen und zu kontrolliren, sowie beim Erlasse von Polizeiverordnungen mitzuwirken. Die weitere Ausfüllung der Amtsbezirke mit kommunalem Inhalte ist jedoch lediglich der freien Entschließung der zugehörigen Gemeinden und Gutsbezirke vorbehalten, wozu sich jedoch bis jetzt wenig Neigung gezeigt hat. Die Zahl der in den Kreisordnungsprovinzen neugebildeten Amtsbezirke wird auf 5668 angegeben.

§ 40. C. **Die Kreisverbände.** Die Kreisverbände entstammen der Mark Brandenburg, sind aus den alten Kreisconventen der Rittergutsbesitzer hervorgegangen und von der Mark Brandenburg nach und nach auf alle übrigen Gebietstheile der preußischen Monarchie übertragen worden. Bei der Neuorganisation im J. 1815 wurden die bisher nur das platte Land umfassenden Kreisverbände auch auf die Städte ausgedehnt und neben der Ritterschaft und den Städten auch den Landgemeinden eine freilich sehr ungenügende Vertretung eingeräumt. Die allgemeine Durchführung dieser Kreisverfassung erfolgte in den Jahren 1825—28 durch acht provinzielle Kreisordnungen in den damaligen acht Provinzen. Als im J. 1848 der preußische Staat eine konstitutionelle Verfassung erhielt, sollten auch die Kreise, Bezirke und Provinzen dieser entsprechend umgestaltet werden. Es erging in Folge dessen die Kreis-, Bezirks- und Provincialordnung vom 11. März 1850, welche die bisherige kreis- und provinzialständische Verfassung gänzlich umgestaltete, sie wurde jedoch vor ihrer Ausführung wieder aufgehoben und gleichzeitig stellte die Gesetzgebung die Kreis- und Provinzialverfassungen, wie sie bis zum J. 1848 bestanden hatten, insoweit wieder her, als sie mit den Bestimmungen der V.U. vom 31. Jan. 1850 nicht in Widerspruch standen. Die im J. 1860 und 1862 angestellten Reformversuche blieben ohne Erfolg, endlich gelang es im J. 1872 die neue Kreisordnung für die Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Schlesien und Sachsen zu Stande zu bringen, welche sich nicht blos auf eine Reform der völlig veralteten Kreisvertretungen beschränkt, sondern den Versuch gemacht hat, aus dem Kreise einen lebensfähigen Körper der Selbstverwaltung zu schaffen. In der That ist dieses Gesetz viel mehr als sein Name besagt, indem es zugleich wesentliche Stücke einer Landgemeindeordnung enthält, eine ländliche Polizeiverfassung und die Grundzüge der Verwaltungsgerichtsbarkeit umfaßt. Seitdem sind die Kreise die Hauptträger der Staatsverwaltung und des Kommunalwesens. Vor allem bedurfte allerdings der Kreistag, als die Vertretung der Kreiseingesessenen, der gründlichen Reform, indem das Uebergewicht der Ritterschaft alle Grenzen der Billigkeit überschritt, indem in den östlichen Provinzen Preußens den Virilstimmen der 11 643 Rittergutsbesitzer nur 1058 städtische und 1305 ländliche Abgeordnete gegenüberstanden. Zeitgemäßer wurden die Kreisvertretungen bereits in den neuerworbenen Provinzen gestaltet. Vor allem beachtenswerth ist aber der Weg, welchen die neue Kreisordnung für die östlichen Provinzen bei der Reform der Kreisvertretung eingeschlagen hat. Man hat sich hier möglichst an die bestehenden Zustände angeschlossen, dieselben aber den wirthschaftlichen und socialen Verhältnissen der Gegenwart angepaßt, indem man das Dreiständewesen in ein wohldurchdachtes System von Interessengruppen umgesetzt hat. Die Zahl der Kreisvertreter richtet sich nach der Größe des Kreises. Die jedem Kreise zustehende Zahl von Abgeordneten wird zunächst zwischen Stadt und Land nach der Seelenzahl getheilt, mit der Maßgabe jedoch, daß die Zahl der städtischen Abgeordneten nie-

mals die Hälfte, in denjenigen Kreisen, in welchen nur eine Stadt vorhanden ist, niemals ein Drittel der Gesammtzahl aller Abgeordneten übersteigen darf. Die städtischen Abgeordneten werden dann unter die einzelnen Städte nach der Seelenzahl vertheilt, so daß entweder eine einzelne Stadt einen oder mehrere Abgeordnete oder daß mehrere Städte zusammen einen Abgeordneten zu wählen haben. Die Wahl erfolgt in jenem Falle durch Magistrat und Stadtverordnete in gemeinsamer Sitzung, in diesem Falle durch Wahlmänner, welche wieder von Magistrat und Stadtverordneten und zwar auf je 250 Einwohner gewählt werden und die ihrer Seits unter Vorsitz des Landrathes zur Abgeordnetenwahl zusammentreten. Wählbar ist jeder Einwohner der im Kreise belegenen Städte, welcher sich im Besitze des Bürgerrechtes befindet. Die nach Abzug der städtischen Abgeordneten übrig bleibende Zahl fällt auf das platte Land und wird ohne Rücksicht auf Bevölkerungs- und Steuerverhältnisse gleichmäßig zwischen den *Großgrundbesitzern* und den *Landgemeinden* getheilt. Der Begriff des Großgrundbesitzes deckt sich keineswegs mehr mit dem des Ritterguts. Zum Verband der Großgrundbesitzer gehört, wer an Grund- und Gebäudesteuer 75 Thaler für sein innerhalb des Kreises gelegenes ländliches Eigenthum bezahlt, wobei jedoch Uebergangsbestimmungen und provinzielle Modifikationen vorkommen. Die darnach zum Verbande der Großgrundbesitzer eines Kreises gehörigen Grundeigenthümer haben unter einander gleiches Wahlrecht.

Der Wahlverband der Landgemeinden besteht aus sämmtlichen Landgemeinden des Kreises und denjenigen Besitzern selbstständiger Güter, welche nicht zum Verbande der Großgrundbesitzer gehören. Der Wahlverband der Landgemeinden wählt bezirksweise, in möglichstem Anschlusse an die Amtsbezirke, so daß jeder Bezirk die Wahl von einem oder mehreren Abgeordneten zu vollziehen hat. Die Wahlversammlung besteht aus den Besitzern der selbstständigen Güter und aus Vertretern der Landgemeinden, die Wahl der letzteren erfolgt durch besondere Wahlmänner, die von der Gemeindeversammlung und dem Gemeindevorstande aus den stimmberechtigten Gemeindemitgliedern erwählt werden. Die städtischen Abgeordneten müssen den Städten, die ländlichen Abgeordneten dem platten Lande angehören, ohne daß hier zwischen den beiden Gruppen des ländlichen Grundbesitzes unterschieden wird. Die Kreistagsabgeordneten werden auf sechs Jahre gewählt. Alle drei Jahre scheidet die Hälfte der Abgeordneten eines jeden Wahlbezirkes aus und wird durch neue ersetzt. Was die Kompetenz des Kreistages betrifft, so ist derselbe berufen, den Kreiskommunalverband zu vertreten, insbesondere ist der Kreistag befugt, innerhalb der gesetzlichen Grenzen statutarische Ordnungen zu treffen, zu bestimmen, in welcher Weise Staatsleistungen, welche kreismäßig aufzubringen sind, repartirt werden sollen, Ausgaben zur Erfüllung einer Verpflichtung oder im Interesse des Kreises zu beschließen, und zu diesem Behufe über das dem Kreise gehörige Grund- bezw. Kapitalvermögen zu verfügen, Anleihen aufzunehmen und die Kreisangehörigen mit Kreisabgaben zu belasten, den *Kreishaushaltsetat* festzustellen und hinsichtlich der Jahresrechnung Decharge zu ertheilen, die Grundsätze festzustellen, nach welchen die Verwaltung des dem Kreise gehörigen Grund- und Kapitalvermögens, sowie der Kreiseinrichtungen und Anstalten zu erfolgen hat, die Einrichtung von Kreisämtern zu beschließen, die Zahl und Besoldung der Kreisbeamten zu bestimmen, die Wahlen zum *Kreisausschusse* zu vollziehen. Obgleich der Kreisausschuß sich ebenfalls an bestehendes, namentlich an die Kreiskommissionen anlehnt, so ist er doch seiner staatsrechtlichen Natur nach eine *Neuschöpfung*. Der Kreisausschuß besteht aus dem Landrathe als Vorsitzendem und sechs Mitgliedern, welche von dem Kreistage aus der Zahl sämmtlicher Kreisangehöriger nach absoluter Stimmenmehrheit gewählt werden. Dieselben müssen Angehörige des deutschen Reichs und selbstständig sein, das 21. Jahr vollendet haben und sich im Besitze der bürgerlichen Ehrenrechte befinden. *Der Kreisausschuß ist die eigentliche kollegialische Regierungs-*

behörde und zugleich das Verwaltungsgericht des Kreises auf dem Boden kommunaler Selbstverwaltung. Als Organ der Kreiskorporation liegt ihm die Verwaltung der Kreiskommunalangelegenheiten, als Organ des Staates die Besorgung der Geschäfte der allgemeinen Landesadministration ob. Nach beiden Richtungen hin ist er „der Mittelpunkt der Selbstverwaltung des Kreises". Als die gewöhnlichsten Gegenstände der Thätigkeit des Kreisausschusses können folgende bezeichnet werden: Armen- und Wegangelegenheiten, Vorfluths-, Ent- und Bewässerungssachen, Feld-, Bau- und Feuerpolizei, Gewerbeangelegenheiten, Ansiedelungs- und Dismembrationssachen, Kommunalsachen der Landgemeinden, der selbstständigen Gutsbezirke und Amtsbezirke, Schulsachen, Angelegenheiten der öffentlichen Gesundheitspflege, Justizverwaltungsangelegenheiten, insbesondere die Aufstellung der Geschworenenliste und die Entscheidung der dagegen erhobenen Einwendungen. Der Kreisausschuß ist nicht blos Beschlußbehörde in reinen Verwaltungssachen, sondern zugleich Verwaltungsgericht erster Instanz. (Davon Abschn. XII.)

Obgleich im Allgemeinen jetzt die Städte dem Kreisverbande eingefügt sind und darin ein großer Fortschritt des kommunalen Lebens erkannt werden muß, so gibt es doch Städte von solcher Größe und Bedeutung, daß für sie eine solche Einfügung nicht nur kein Bedürfniß ist, sondern eine Schädigung ihres selbstständigen kommunalen Lebens mit sich bringen würde. Während nach der alten Kreisverfassung nur einige wenige, namentlich bezeichnete Großstädte von dem Kreisverbande eximirt waren, hat die neue Kreisordnung schlechthin allen Städten, welche mit Ausschluß der aktiven Militärpersonen eine Einwohnerzahl von mindestens 25000 Einw. haben, ein Recht auf Ausscheiden aus dem Kreisverbande beigelegt; die Novelle vom 19. März 1881 ist noch einen Schritt weiter gegangen, indem durch königliche Verordnung, nach Anhörung des Provinziallandtags, auch Städten von geringerer Einwohnerzahl auf Grund besonderer Verhältnisse das Ausscheiden aus dem bisherigen und die Bildung eines eigenen Kreisverbandes gestattet werden kann. Für solche Stadtkreise gibt es keinen besonderen Organismus, indem die Gemeindeorgane, Magistrate bezw. Bürgermeister und Stadtverordnete zugleich als Kreisorgane fungiren, ebenso fallen hier die städtischen Kommunalsteuern mit den Kreissteuern zusammen; doch sind durch das Zuständigkeitsgesetz besondere Stadtausschüsse geschaffen, welche aus dem Bürgermeister als Vorsitzendem und vier Mitgliedern bestehen, die von dem Magistrate aus seiner Mitte für die Dauer ihres Hauptamtes gewählt werden, doch haben diese Stadtausschüsse mit den städtischen Kommunalangelegenheiten nichts zu thun, vielmehr liegt ihre Kompetenz auf dem Gebiete der staatlichen Verwaltung, vor allem aber sind sie von Bedeutung in ihrer Stellung als Verwaltungsgerichte unterer Instanz. (Davon Abschn. XII.)

§ 41. D. **Die Provinzialverbände.** Die zwischen den Kreisen und den Provinzen in der Mitte stehenden Regierungsbezirke sind lediglich staatliche Verwaltungsbezirke und in keiner Beziehung Kommunalverbände, die Träger ihrer Verwaltung sind aber theils Berufsbeamte, wie die Regierungspräsidenten und die Mitglieder der Regierungen, theils ist das bürgerliche Ehrenamt vertreten, wie in den Bezirksausschüssen. Von den ersteren war oben bei dem staatlichen Behördensystem die Rede. Hier verdient der Bezirksausschuß eine Erwähnung, weil derselbe wesentlich auf dem bürgerlichen Ehrenamte beruht. Der Bezirksausschuß besteht aus dem Regierungspräsidenten als Vorsitzendem und aus sechs Mitgliedern. Zwei dieser Mitglieder, von denen eins zum Richteramte, eins zur Bekleidung von höheren Verwaltungsämtern befähigt sein muß, werden vom Könige auf Lebenszeit ernannt. Die vier andern Mitglieder werden aus den Einwohnern des Sprengels des Bezirksausschusses durch den Provinzialausschuß erwählt. In gleicher Weise wählt letzterer vier Specialvertreter.

Die Wahl erfolgt auf sechs Jahre, unter theilweiser Erneuerung zur Hälfte alle drei Jahre. Der Bezirksausschuß ist auf reine Staatsgeschäfte beschränkt in Gegensatz zu

Kommunalsachen. Im Allgemeinen erstreckt sich seine Mitwirkung auf diejenigen der Bezirksinstanz angehörigen Angelegenheiten der Verwaltung, welche sich zur Theilnahme von Laien und zu kollegialischer Behandlung eignen. Durch die neuesten gesetzlichen Bestimmungen ist derselbe auch zum Bezirksverwaltungsgericht gemacht (Abschn. XII).

Die Provinzen bilden die höchste Gliederung des Staates und erscheinen zunächst als staatliche Verwaltungsbezirke; in dieser Beziehung haben sie bereits ihre Besprechung gefunden. Hier kommen sie in Betracht, insofern sie zugleich als provinzialständische Verbände eine Kommune bilden. Die korporative Verfassung der acht alten Provinzen ruhte auf dem allgemeinen Gesetze vom 25. Juni 1823 und den darauf ergangenen besonderen Provincialordnungen. Aber sowohl in ihrer völlig veralteten ständischen Zusammensetzung, wie in ihrer geringfügigen Kompetenz, waren diese Provinzialvertretungen weit davon entfernt, Träger einer lebendigen Provincialgemeinde zu sein. Die älteren preußischen Provincialstände waren lediglich das Organ einer höchst abhängigen, alles eigene Leben entbehrenden Ständekorporation, welchen vornemlich die Verwaltung der meist unbedeutenden Vermögensrechte und provinciellen Anstalten, unter Aufsicht des Staates, gebührte und welche die Regierung zu Aeußerungen und Gutachten über provincielle Angelegenheiten benutzte, wenn es ihr beliebte. Die provincialständische Einrichtung wurde 1867 auf die neuerworbenen Landestheile übertragen. Die einschlagenden Gesetze des Jahres 1867 zeigen aber einen großen Fortschritt. In ihrer Zusammensetzung nähern sich diese neugebildeten Provincialstände bereits weit mehr einer wirklichen Repräsentation aller Provincialangehörigen, indem das Princip der Alleinberechtigung des Grundbesitzes aufgegeben ist. Auch ist ihnen außer den Rechten und Pflichten der alten Provincialstände, ganz allgemein „unter Mitwirkung und Aufsicht der Staatsregierung, die Beschlußnahme über die Kommunalangelegenheiten des Verbandes, die Verwaltung und Vertretung der provincialständischen Institute und Vermögensrechte und die Befugniß, im Interesse der Provinz Ausgaben und Leistungen zu übernehmen, und die Aufbringung derselben zu beschließen" eingeräumt, auch unter Aufsicht des Oberpräsidenten die Wahl geeigneter Personen für die laufende Verwaltung des ständischen Vermögens und der ständischen Anstalten, sowie die Feststellung ihres Finanzetats und ihrer Geschäftsordnung überlassen. Nachdem man so die neuen Provinzen wesentlich besser gestellt hatte, als die alten, erfolgte die Provincialordnung vom 29. Juni 1875 für die Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Schlesien und Sachsen, welche mit dem 1. Jan. 1876 in Kraft getreten ist. Darnach bildet jede Provinz „einen mit den Rechten einer Korporation ausgestatteten Kommunalverband zur Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten". Provincialangehörige sind alle Angehörigen der zu der Provinz gehörigen Kreise. Der Kommunalverband ist eine Zusammensetzung dieser Kreise zu einer höheren kommunalen Einheit, zur Erfüllung derjenigen kommunalen Aufgaben, welche über die Leistungsfähigkeit bezw. das Interesse der einzelnen Kreise hinausgehen. Durchaus grundsätzlich richtig und politisch zweckmäßig baut sich die Provincialgemeinde auf der kleineren Kreisgemeinde auf. Daraus ergiebt sich in Betreff der Provincialbesteuerung der Grundsatz, daß dieselbe nicht wie in den Kreisen in der Form der Individualsteuer erfolgt, sondern auf die einzelnen Kreise kontingenirt wird, in Betreff der Zusammensetzung der Grundsatz, daß die Wahl der Abgeordneten zu demselben, statt wie bisher durch die einzelnen Stände, durch den Kreistag zu erfolgen hat, wobei jeder Kreis als Wahlkreis erscheint. Der so zusammengesetzte Provinciallandtag vertritt den Provincialverband und hat über die Angelegenheiten desselben, sowie über diejenigen Gegenstände zu berathen und zu beschließen, welche ihm durch die bisherigen Gesetze und Königlichen Verordnungen überwiesen sind oder in Zukunft überwiesen werden.

Der Provinciallandtag übt das dem Verbande verliehene wichtige Recht zum Erlasse von Statuten und Reglements aus, er stellt die Grundsätze, nach denen die Verwaltung der Angelegenheiten des Provincialverbandes zu erfolgen hat, und den Provincialhaushaltsetat fest, er beschließt über die Einrichtung der Provincialämter und vollzieht die Wahl zu den obern Aemtern; er ist berufen, über diejenigen die Provinz betreffenden Gesetzentwürfe sowie die sonstigen Gegenstände sein Gutachten abzugeben, welche ihm von der Staatsregierung überwiesen werden. Der kommunale Inhalt der Provincialverbände ist hauptsächlich durch das Dotationsgesetz vom 8. Juli 1875 bestimmt, wodurch der Selbstverwaltung erst die genügende materielle Grundlage gegeben worden ist. Die Verwaltungsorgane des Provincialverbandes sind der Provincialausschuß und der Landeshauptmann oder Landesdirektor. Der Provincialausschuß besteht aus einem Vorsitzenden und 7—13 Mitgliedern, welche von dem Provinciallandtag gewählt werden; der gleichfalls vom Provinciallandtag zu wählende Landeshauptmann, welcher der Bestätigung des Königs bedarf, ist von Amtswegen Mitglied des Ausschusses, kann aber nicht zum Vorsitzenden desselben gewählt werden. Der Provincialausschuß ist beschließendes, der Landesdirektor ausführendes Organ für die Verwaltung der Angelegenheiten des Provincialverbandes. Darin aber zeigt sich eine große Verschiedenheit von der Kreisverfassung, daß im Kreisausschusse die Verwaltung der Kommunalangelegenheiten mit der reinstaatlichen Verwaltung organisch verbunden ist, während der Provincialausschuß mit eigentlicher Staatsverwaltung nichts zu thun hat. Dafür besteht der Provincialrath, welcher als Staatsbehörde, nicht als kommunales Organ zu betrachten ist. Er ist dazu bestimmt, theils in der Mehrzahl derjenigen Angelegenheiten der allgemeinen Landesverwaltung, insbesondere in der Beaufsichtigung der Gemeinden und Kreise, in der Schul- und Wegeverwaltung, welche den Bezirksräthen übertragen worden sind und später übertragen werden, die höhere Instanz wahrzunehmen, theils anderweite Staatsgeschäfte zu erledigen. Der Provincialrath besteht aus dem Oberpräsidenten bezw. dessen Stellvertreter als Vorsitzendem, aus einem vom Minister des Innern auf die Dauer seines Hauptamtes am Sitze des Oberpräsidenten ernannten höheren Verwaltungsbeamten bezw. dessen Stellvertreter und aus fünf Mitgliedern, welche vom Provincialausschusse aus der Zahl der zum Provincialverbande wählbaren Provincialangehörigen gewählt werden. Für die letzteren werden in gleicher Weise fünf Stellvertreter erwählt. Die Wahl der Mitglieder des Provincialrathes und deren Stellvertreter erfolgt auf sechs Jahre. Alle drei Jahre scheidet die Hälfte der gewählten Mitglieder und Stellvertreter aus. Der Provincialrath ist beschlußfähig, wenn mit Einschluß des Vorsitzenden fünf Mitglieder anwesend sind. Die Beschlüsse werden nach Stimmenmehrheit gefaßt, bei Stimmengleichheit giebt die Stimme des Vorsitzenden den Ausschlag.

Schließlich ist zu bemerken, daß die Stadt Berlin aus der Provinz Brandenburg in kommunaler wie in administrativer Beziehung ausgeschieden ist. In beiden Beziehungen bildet Berlin gleichsam eine selbstständige Provinz; die Stadt Berlin hat auch eine besondere Dotation erhalten, dagegen fehlt es ihr an einer besonderen Organisation als provincieller Kommunalverband.

In einigen Pronvinzen des preußischen Staates kommen noch s. g. kommunalständische Verbände vor, sie sind die in veränderter Bedeutung fortdauernden Ständekörperschaften einzelner vormals selbständiger Landschaften. Diese Verbände stehen dem Verwaltungsorganismus des Staates am fernsten; ihrer Berathung und Beschlußfassung unterliegen nicht die allgemeinen Angelegenheiten des Bezirks, sondern nur die bestimmt bezeichneten Angelegenheiten der Korporation. Das berathende und beschließende Organ der Korporation ist der Kommunallandtag, jeder Verband hat seinen eigenen Kommunalhaushalt, bildet einen eigenen

Landarmenverband, unterhält und verwaltet eine Anzahl von Specialstiftungen. Durch die neue Provincialordnung sind diese Kommunalverbände nicht einfach aufgehoben, sondern ihre Aufhebung oder Umbildung wurde durch ein besonderes Gesetz in Aussicht genommen.

Solche Gesetze sind hinsichtlich der kommunalständischen Verbände in der Provinz Pommern und hinsichtlich der Neumark ergangen (am 18. und 19. Januar 1881), so daß gegenwärtig nur die Kommunalverbände der Altmark und der beiden Lausitzen noch fortbestehen, freilich in sehr geminderter Bedeutung, indem sich ihre Zuständigkeit nur auf Vermögensverwaltung oder auf die Verwaltung ihrer besonderen Stiftungen oder einzelner mit der Provincialverwaltung nicht kollidirender Institute beschränkt; sie gleichen in dieser Beziehung den früheren hannoverschen Provinciallandschaften, welche nach einer königl. Verordn. vom 22. Sept. 1867 unter der Benennung „Landschaften" nach Wegfall der ihnen früher zuständig gewesenen weitergehenden Rechte, ausschließlich für die Wahrnehmung kommunaler Interessen der Landschaftsbezirke als besondere Korporationen fortdauern. Dagegen gehören die s.g. Kommunallandtage von Hessen und Nassau nicht in diese Kategorie, weil sie den dort fehlenden Provinciallandtag ersetzen und ihrem Wesen nach Provincialstände zweier Verbände sind, die in kommunaler Beziehung ganz die Bedeutung von Provinzen haben, während sie allerdings in staatlich-administrativer Beziehung als Eine Provinz behandelt werden.

Neunter Abschnitt.

Von der Justiz und der richterlichen Gewalt. (Tit. VI. der V.U. A. 86—97)[1]).

§ 42. A) **Fundamentalsätze der Justiz.** Die preußische V.U. stellt in Tit. VI. wichtige Grundsätze für die Ausübung der richterlichen Gewalt auf, welche zum Theil schon im älteren deutschen Rechte begründet waren, jedenfalls aber ihre Bestätigung in den neuesten Justizgesetzen des deutschen Reiches erhalten haben. Als solche Sätze stellen sich folgende dar:

1. Staatlicher Charakter aller Justiz. Die richterliche Gewalt ist ein Zweig der einheitlichen Staatsgewalt, welche nach deutschmonarchischem, wie insbesonders nach preußischem Staatsrechte, dem Könige zusteht. Darum wird nach A. 86 alle Gerichtsbarkeit in Preußen im Namen des Königs ausgeübt. Der König ist die Quelle aller Gerichtsbarkeit. Da der König hier als Organ und Träger der Staats-

1) Die Gerichtsverfassung des preußischen Staates beruht jetzt auf dem deutschen Gerichtsverfassungsgesetz vom 27. Jan. 1877, welche zufolge der Bestimmung des § 1 des Einführungsgesetzes zu demselben vom 27. Jan. 1877 mit dem 1. Okt. 1879 in Kraft getreten ist und auf dem preußischen Ausführungsgesetze zu demselbem am 24. April 1878. Durch diese Reichsgesetze ist die ältere preußische Gerichtsverfassung vollständig umgestaltet, damit ist auch die Darstellung in meinem preußischen Staatsrecht B. II § 183 im Wesentlichen veraltet. Wir verweisen daher auf die neueste IV. Aufl. von Rönne, B. I S. 454 ff., B. II S. 334 ff.

gewalt gedacht wird, so bedeutet dies so viel als § 15 des Reichsgerichtsverfassungsgesetzes: „Alle Gerichte sind Staatsgerichte. Die Privatgerichtsbarkeit ist aufgehoben." In den meisten Staaten Deutschlands bestand bis zum Jahr 1848 eine mehr oder minder ausgedehnte Patrimonialgerichtsbarkeit der Standesherrn, der Rittergutsbesitzer, der Städte, so auch in Preußen. In Preußen erfolgte die Aufhebung aller Patrimonialgerichtsbarkeit durch A. 40 der V.U. vom 5. Dezember 1848 und durch den gleichlautenden Art. 42 der V.U. vom 31. Januar 1850. Auf Grund dieser Verfassungsbestimmung ist demnächst die Verordnung vom 2. Jan. 1849 ergangen, welche jede Art der standesherrlichen, grundherrlichen und städtischen Gerichtsbarkeit, sowie die geistliche Gerichtsbarkeit in weltlichen Angelegenheiten aufgehoben hat.

2. *Unabhängigkeit der Gerichte und der Richter.* Wenn somit die Gerichtsbarkeit als ein rein staatliches Recht vom Könige abgeleitet wird, so soll sich doch der Herrscher, gerade um der Gerechtigkeit willen, jeder persönlichen Ausübung derselben enthalten, dieselbe vielmehr an Gerichte übertragen, welche in ihrer eigentlichen Funktion, dem Rechtsprechen, von seinem und seiner Verwaltungsbehörden Belieben durchaus unabhängig dastehen. Schon zu Zeiten des älteren deutschen Reiches waren Kabinetsjustiz und Machtsprüche rechtswidrig. Besonders wurde auch in Preußen, trotz einzelner Uebergriffe, dieser große Grundsatz als ein Palladium der Gerichtsverfassung hochgehalten. Die V.U. von 1850 A. 86 bestätigt ihn mit den klaren Worten: „Die richterliche Gewalt wird durch unabhängige, keiner andern Autorität, als der des Gesetzes, unterworfene Gerichte ausgeübt." Dieser Satz des preußischen Staatsrechtes wird durch A. 1 des R.G.V.G. fast wörtlich bestätigt: „Die richterliche Gewalt wird durch unabhängige, nur dem Gesetze unterworfene Gerichte ausgeübt". Aber der abstrakte Satz, daß der Fürst und sein Ministerium keinen Einfluß üben dürfen auf die Entscheidungen der Gerichte als *Behörden* genügt nicht. Damit thatsächlich doch ein solcher nicht geübt werde, muß auch die persönliche Stellung der einzelnen Richter eine möglichst unabhängige sein, damit sie ohne jede Menschenfurcht nur ihrem Gewissen und ihrer juristischen Ueberzeugung zu folgen und auf Gunst von oben oder unten keine Rücksicht zu nehmen brauchen. Die darauf zielenden Sätze der preußischen V.U. sind in das R.G.V.G. übergegangen und somit gemeines deutsches Recht geworden. A. 87 der V.U. sagt: „Die Richter werden vom Könige oder in dessen Namen auf *Lebenszeit* ernannt". Somit ist der ihnen ertheilte Anftrag ein unwiderruflicher. „Die Richter können nur durch *Richterspruch* aus Gründen, welche die Gesetze vorgesehen haben, ihres Amtes entsetzt oder zeitweise enthoben werden. Die vorläufige Amtssuspension, welche nicht kraft des Gesetzes eintritt, und die unfreiwillige Versetzung an eine andere Stelle oder in den Ruhestand können nur aus den Ursachen und unter den Formen, welche im Gesetze angegeben sind, und nur auf Grund eines richterlichen Beschlusses erfolgen". Ebenso wichtig als diese persönlich gesicherte Stellung der Richter ist auch die Zurückweisung jedes ungerechtfertigten Eingriffes des Staatsoberhauptes und seiner Minister auf die Bildung der Abtheilungen und Senate bei den Kollegialgerichten. Nach dem R.G.V.G. §§ 62 und 63 werden „vor Beginn des Geschäftsjahres auf die Dauer desselben die Geschäfte unter die Kammern derselben Art vertheilt und die ständigen Mitglieder der einzelnen Kammern, sowie auf den Fall der Verhinderung die regelmäßigen Vertreter bestimmt. Die getroffene Anordnung kann im Laufe des Geschäftsjahres nur geändert werden, wenn dies wegen eingetretener Ueberlastung einer Kammer oder infolge Wechsels oder dauernder Verhinderung einzelner Mitglieder des Gerichts erforderlich wird. Alle diese Anordnungen erfolgen durch das Präsidium. Dieses wird gebildet durch den Präsidenten, die Direktoren und das dem Dienstalter nach älteste Mitglied. Das Präsidium entscheidet nach Stimmenmehrheit, bei Stimmengleichheit giebt die Stimme des Präsidenten den Ausschlag."

Aehnliche sichernde Bestimmungen giebt das R.G.V.G. über die Vertretung der Richter und die Zuziehung von Hülfsrichtern. Aus dem Grundsatze der Unabhängigkeit der Rechtspflege folgen noch weitere Regeln: a) Niemand darf, wenn er sich in seinem Rechte verletzt fühlt, an der Vertretung und weiteren Verfolgung des Rechtsweges verhindert werden, soweit die Beurtheilung der angeblichen Rechtsverletzung zur Kompetenz der Gerichte gehört. Verweigerung oder Verzögerung der Justiz durch den Landesherrn oder seine Behörden war schon zu Zeiten des deutschen Reiches verboten. Nach A. 77 der heutigen Reichsverfassung ist in solchen Fällen ein Einschreiten der Reichsgewalt begründet. b) Niemand darf seinem gesetzlichen Richter entzogen werden. Ausnahmegerichte und außerordentliche Kommissionen finden nicht statt." A. 7 der V.U. § 16 des R.G.V.G. Diese Bestimmung ist gegen willkürliche Verfügungen gerichtet, welche für den einzelnen Fall dem gesetzlichen Richter einen anderen Richter substituiren wollen. Wo die Nothwendigkeit eintritt, Ausnahmen von dem Grundsatze zu machen, daß nur der ein für allemal vom Gesetze für zuständig erklärte Richter erkennen dürfe, müssen diese Ausnahmen und das Verfahren bei der Substitution im voraus normirt werden. Der vermöge einer solchen gesetzlich geordneten Substitution eintretende Richter ist dann „der gesetzliche Richter", welchen das Gesetz für den einzelnen Fall bezeichnet. Noch weniger ist es zulässig, daß für einzelne Fälle durch eine Verwaltungsmaßregel an Stelle der durch das Gesetz bestimmten Gerichte andere Gerichte oder außerordentliche Kommissionen gestellt werden. Dies bezieht sich nicht nur auf die Entscheidung, sondern auch auf die Untersuchung von Rechtsfällen. Eine Ausnahme hievon macht sowohl die preußische Verfassung, als das Reichsgesetz, indem die gesetzlichen Bestimmungen über Kriegsgerichte und Standrechte nicht von diesem Verbote betroffen werden. Nicht als Ausnahmegerichte sind die reichsgesetzlich bestellten oder zugelassenen besonderen Gerichte, wie z. B. Gemeindegerichte, Gewerbegerichte, anzusehen, doch sind die Einzelstaaten nicht befugt, besondere Gerichte irgendwelcher Art zu bestellen oder zuzulassen, welche das Reichsgesetz nicht ausdrücklich anerkennt.

3. Grundsatz der Oeffentlichkeit und Mündlichkeit. Nach dem Vorgange des A. 45 der Grundrechte des deutschen Volkes: „Das Gerichtsverfahren soll öffentlich und mündlich sein" bestimmt A. 93 der preußischen V.U.: „Die Verhandlungen vor dem erkennenden Gerichte in Civil- und Strafsachen sollen öffentlich sein. Die Oeffentlichkeit kann jedoch durch einen öffentlich zu verkündenden Beschluß des Gerichtes ausgeschlossen werden, wenn sie der Ordnung oder den guten Sitten Gefahr droht. In andern Fällen kann die Oeffentlichkeit nur durch ein Gesetz beschränkt werden." Die Mündlichkeit des Verfahres ist erst durch die neuesten Reichsjustizgesetze zum vollen Siege in Preußen gelangt. Dieselbe besteht in der Unmittelbarkeit der Verhandlungen vor dem erkennenden Richter. Die mündliche Verhandlung wird zum Hauptakte, in welchem der Rechtsstreit sich abspielt. Während bis auf die neueste Zeit die Schriftsätze, Klage und Klagbeantwortung, die Grundlagen des Verfahrens bildeten, dienen sie jetzt nur zur Vorbereitung und ihr Inhalt ist nur soweit maßgebend, als er in der mündlichen Verhandlung wiederholt wird. Die Oeffentlichkeit ist nur von Bedeutung bei wahrer Mündlichkeit. So hat sich die in der preußischen Verfassung wie in den Grundrechten der deutschen Nation verheißene Oeffentlichkeit uud Mündlichkeit erst durch die neueste Reichsjustizgesetzgebung verwirklicht. In den beiden großen, eng zusammenhängenden Grundsätzen der Oeffentlichkeit und Mündlichkeit hat die deutsche und die preußische Rechtspflege zwei verlorene Kleinodien der nationalen Rechtspflege wiedergewonnen, welche die Grundbedingungen jedes gesunden Gerichtsverfahrens sind und deshalb auch mit Recht nicht blos in den Proceßgesetzen, sondern auch in den Verfassungsurkunden als wichtige staatsrechtliche Grundsätze sanktionirt sind.

§ 43. B) **Kompetenz und Funktionen der Gerichte.** Man stellt die Verwaltung der Rechtspflege gegenüber; zwischen diesen beiden Thätigkeiten der Staatsgewalt besteht ein principieller, objektiver Unterschied. Aber nach diesem läßt sich die Vertheilung der Geschäftsthätigkeit zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden nicht bestimmen. In allen Staaten, auch wo wie in Preußen die s. g. Trennung der Justiz von der Verwaltung durchgeführt ist, werden zahlreiche Rechtssachen durch Verwaltungsbehörden entschieden, während die Gerichte auch gewisse Verwaltungsgeschäfte zu besorgen haben. Die Abgrenzung zwischen diesen beiden Kategorien von Behörden ist nirgends nach einem abstrakten Princip, sondern nach einem konkreten geschichtlichen Entwickelungsgang vor sich gegangen. So auch in Deutschland und Preußen. Als eigentliche Domäne der Gerichte erscheint das gesammte Gebiet des Privatrechts, welches eine vom Staate verschiedene selbständige Rechtssphäre darstellt. So gilt jetzt in Preußen wie in allen deutschen Ländern der Grundsatz, daß alle auf dem Gebiete des Privatrechtes entstandenen Streitigkeiten den ordentlichen Gerichten als das eigentliche specifische Feld ihrer Thätigkeit überwiesen sind. Dahin gehören auch alle Streitigkeiten des Staates, wo dieser in seiner vermögensrechtlichen Persönlichkeit, als Fiskus, in Betracht kommt. Schwieriger hat sich die selbständige Stellung der Gerichte auf dem andern ihnen jetzt überwiesenen Felde der Thätigkeit, auf dem Gebiete des Strafrechts, vollzogen, welches unzweifelhaft dem öffentlichen Rechte angehört. Lange dauerte hier, auch in Preußen, das persönliche Eingreifen des Landesherrn in die Strafrechtspflege fort, welches man aus einem höchsten Strafrichteramte desselben zu rechtfertigen suchte. Aber zu gewichtige Gründe sprachen dafür, daß auch hier das Staatsoberhaupt und die von ihm abhängigen Regierungsbehörden ihr persönliches Ermessen bei Entscheidung des einzelnen Falles aufgäben und jene objektive Behandlung eintreten ließen, wie sie sich im gerichtlichen Urtheil über Privatrechtsstreitigkeiten darstellt. Auch in Preußen, wie in allen deutschen Staaten, drang endlich der Grundsatz durch, daß alle peinlichen Strafsachen ohne Ausnahme unabhängigen, von den Verwaltungsbehörden getrennten Gerichten zu überweisen seien. Die Justiz d. h. die den ordentlichen Gerichten übertragene Rechtspflege theilt sich demnach in zwei Hauptzweige, in die Civil- und die Kriminalrechtspflege. In dieser Beziehung stehen die Kompetenzgrenzen zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden auch in Preußen unverrückbar fest. Alle s. g. bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten gehören vor die Gerichte. Ebenso kann eine peinliche Strafe nur nach vorausgegangenem Processe, auf Grundlage eines bestimmten Gesetzes, infolge eines rechtskräftigen Erkenntnisses eines unabhängigen Gerichtes verhängt werden. Hier sind keine Kompetenzstreitigkeiten denkbar. Wohl aber giebt es ein Gebiet, wo die Grenzpfähle zwischen Justiz und Verwaltungsbehörden nicht so bestimmt abgesteckt sind. Es sind dies diejenigen Rechtssachen, wo sich die Bürger durch Handlungen, welche die Verwaltungsbehörden bei Ausübung der staatlichen Hoheitsrechte vornehmen, in ihren Rechten gekränkt fühlen und deshalb Klage führen. Hier liegt das eigentliche zweifelhafte Grenzgebiet zwischen Justiz und Verwaltung, woraus sich die Entstehung von Kompetenzkonflikten erklärt. Für die Kompetenzgrenze der Gerichte giebt es keine gemeinrechtliche Regel. Auch die neuesten Reichsjustizgesetze überlassen diese Abgrenzung der Landesgesetzgebung. In Preußen besteht hier eine sehr ins Einzelne gehende Gesetzgebung, welche eine Anzahl von Fällen anerkennt, wo die Gerichte auch auf dem Gebiete des öffentlichen Rechtes ein Stück Gerichtsbarkeit ausüben (Enklaven der Justiz). Ohne hier ins Einzelne eingehen zu können, konstatiren wir nur, daß aus dieser unsichern Grenzbestimmung nicht selten Streitigkeiten zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden hervorgehen, welche als Kompetenzkonflikte bezeichnet werden. Für deren Entscheidung lassen sich verschiedene Wege denken. In älterer Zeit war es in Deutschland gemeinen Rechtes, daß die Gerichte selbständig über ihre Kompetenz zu entscheiden hatten.

Später errichtete man in einzelnen Staaten besondere Gerichtshöfe zur Entscheidung der Kompetenzkonflikte, welche zum Theil aus richterlichen, zum Theil aus Verwaltungsbeamten bestanden. So geschah es besonders auch in Preußen durch das Gesetz „über das Verfahren in Kompetenzkonflikten zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden" vom 8. April 1847. Dieser Gerichtshof mußte nach den von dem R.G.V.G. aufgestellten Normalgrundsätzen umgestaltet werden. Diese Umgestaltung erfolgte durch Königliche Verordnung vom 1. August 1879. Darnach müssen von den 11 Mitgliedern 6 dem Oberlandesgerichte zu Berlin angehören, während die andern 5 Mitglieder entweder für den höheren Verwaltungsdienst oder zum Richteramte befähigt sein müssen; die sämmtlichen Mitglieder werden für die Dauer ihres Hauptamtes oder auf Lebenszeit ernannt und können nur unter denselben Voraussetzungen, wie die Mitglieder des Reichsgerichtes, vom Amte enthoben werden. Der Kompetenzkonflikt kann nur erhoben werden von den Central- und Provincialverwaltungsbehörden. Er ist ausgeschlossen, wenn die Zulässigkeit des Rechtsweges durch rechtskräftiges Urtheil des Gerichtes feststeht. Die streitenden Parteien sind nicht die Proceßparteien, sondern die beiderseitigen Behörden, welche einander gegenüberstehen. Die Entscheidung erfolgt in öffentlicher Sitzung auf Grund mündlicher Verhandlungen nach Anhörung der Parteien bei einer Besetzung von sieben Mitgliedern. Die Vorschriften der Verordnung vom 1. August 1879 sind lediglich formeller Natur, die materielle Entscheidung, ob und aus welchen Gründen ein Kompetenzkonflikt erhoben werden kann, ist lediglich aus der übrigen preußischen Gesetzgebung und allgemeinen Grundsätzen zu entnehmen. sind so die preußischen Gerichte bei der Entscheidung gewisser Rechtsfragen in ihrer Beurtheilung durch das Gesetz beschränkt, so ist doch noch eine andere Beschränkung derselben zu erwähnen, welche nach den Grundsätzen des Rechtsstaates viel bedenklicher erscheint. Nach der nothwendigen Konsequenz der konstitutionellen Staatsordnung, wie nach den Grundsätzen der deutschen Gerichtsverfassung und der Praxis der höchsten deutschen Gerichtshöfe hat der Richter ein Prüfungsrecht aller von ihm zur Anwendung zu bringenden Normen; er hat sich nicht bloß mit den äußeren Requisiten der Publikation zu begnügen, sondern auch zu untersuchen, ob eine solche Norm auf verfassungsmäßigem Wege zu Stande gekommen ist [1]). Diese der deutschen Rechtsanschauung und der Würde des Richteramtes allein entsprechende Befugniß ist aber durch einen positivrechtlichen Satz der preußischen V.U. A. 106 den preußischen Gerichten entzogen: „Gesetze und Verordnungen sind verbindlich, wenn sie in der vom Gesetze vorgeschriebenen Form bekannt gemacht worden sind. Die Prüfung der Rechtsgültigkeit gehörig verkündeter königlicher Verordnungen steht nicht den Behörden, sondern den Kammern zu." Darnach beschränkt sich in Preußen das Prüfungsrecht aller Behörden, auch der Gerichte, lediglich auf die Frage, ob die formellen Erfordernisse der Publikation in der Gesetzsammlung und der Kontrasignatur eines verantwortlichen Ministers vorliegen. Kurz der preußische Richter muß jede königliche Verordnung befolgen, wenn sie nur gehörig bekannt gemacht worden ist. Ihre Verfassungsmäßigkeit zu prüfen ist niemals seine Sache. Dagegen steht ihm

---

1) Vergleiche über die Literatur dieser viel bestrittenen Lehre mein deutsches Staatsrecht S. 562 ff. § 200. Für ein solches Prüfungsrecht sprechen sich z. B. aus K. S. Zachariä (im Archiv für civ. Praxis B. XVI S. 143 ff.). v. Wächter, Archiv für civ. Praxis B. XXIV. S. 238. Nr. 28. Puchta, Vorlesungen B. I S. 33 ff. v. Mohl, Staatsrecht, Völkerrecht, Politik B. I S. 81 ff. B. W. Pfeiffer, Die Selbstständigkeit des Richteramtes. Göttingen 1851. Gutachten des Prof. Dr. Gneist, über die Frage, soll ein Richter auch darüber zu befinden haben, ob ein Gesetz verfassungsmäßig zu Stande gekommen ist. Desgleichen ein Gutachten des Dr. Jacques aus Wien über dieselbe Frage. In den Verhandlungen des IV. deutschen Juristentages B. I. S. 212—257 (1863). Gegen dieses Prüfungsrecht sprechen sich aus Zöpfl B. II. § 415 S. 576 ff. v. Linde, Archiv für civil. Praxis B. XVI. S. 363. H. Bischof in der Zeitschr. für Civilrecht und Proceß N.F. B. XVI. S. 235, 385. B. XVII. S. 104, 253, 448. B. XVIII. S. 129, 302, 393. Laband, Das Staatsr. des deutschen Reiches B. II. § 57.

das Recht der Prüfung, auch nach der Seite der Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit hin, den Verfügungen aller Behörden gegenüber, unzweifelhaft zu.

In der Gerichtsbarkeit im weitern Sinne liegen zwei verschiedene Funktionen, die Gerichtsherrlichkeit und die eigentlich rechtsprechende Thätigkeit, das Finden des Urtheils. Während nach altrömischem Rechte diese beiden Funktionen zwischen dem Verfahren in jure und in judicio, zwischen dem Prätor und dem judex, nach altdeutschem Processe zwischen dem Grafen und den Schöffen vertheilt waren, sind nach heutigem deutschen Rechte die Gerichte Träger der Gerichtsherrlichkeit und zugleich Urtheilsfinder.

Außerdem hat die deutsche und die preußische Justizverfassung den Gerichten verschiedene Funktionen übertragen, welche es nicht mit der Entscheidung bereits begangener Rechtsverletzungen, sondern mit der Verhütung und Vorbeugung möglicher Rechtsverletzungen in der Zukunft, sowie mit dem Schutze und der Ergänzung solcher Persönlichkeiten zu thun haben, welchen die Möglichkeit der Selbstbestimmung fehlt. Man bezeichnet die erstere nicht richterliche Funktion der Gerichte mit dem Namen *freiwillige Gerichtsbarkeit*, die zweite umfaßt das *Vormundschafts- und Pflegschaftswesen*. Auch in Preußen sind den Gerichten zahlreiche dahin gehörige Funktionen übertragen. Nur in wenigen Punkten greift die Reichsgesetzgebung in dieses Gebiet ein, welches im Wesentlichen durch die preußische Landesgesetzgebung regulirt wird. Dahin gehören besonders folgende Gegenstände:

1. *Das Vormundschaftswesen*. Im A.L.R. war nach dem bureaukratischen Geiste der damaligen Zeit die staatliche Obervormundschaft so weit ausgedehnt, daß der Vormund eigentlich nur als der Bevollmächtigte des Gerichtes erschien und dieses mit zahlreichen Verwaltungsgeschäften überlastet war. Diese Uebelstände riefen Reformbestrebungen hervor, welche in einem den ganzen preußischen Staat umfassenden Vormundschaftsgesetz ihren Abschluß gefunden haben. *Dies ist die Vormundschaftsordnung vom 5. Juli 1875*. In dieser wird der Vormund wieder selbständiger gestellt, während in den Familien- und Waisenräthen der Familie und der Gemeinde ein gewisser Antheil an der vormundschaftlichen Verwaltung eingeräumt ist. Vormundschaftsgericht ist das Amtsgericht des Wohnsitzes des Mündels.

2. *Stiftungs- und Lehenssachen*. Die Verwaltung des Stiftungsvermögens gebührt in erster Linie den vom Stifter bestimmten Organen, in Ermangelung solcher dem Staate kraft seines Obervormundschaftsrechtes. Als Organ ist das Amtsgericht mit der Maßgabe zuständig, daß der Justizminister, mit Rücksicht auf den Zweck der Stiftung oder die Absicht des Stifters, auch das Landgericht oder das Oberlandesgericht dazu beauftragen kann. Zuständig in Familienfideikommißsachen sind regelmäßig die Oberlandesgerichte mit Beschwerdeinstanz bei dem Justizminister. Dasselbe gilt von Lehenssachen.

3. *Das Verlassenschaftswesen*. Gegenstand desselben sind die Erbschaftsauseinandersetzungen, die Ausstellung von Erbbescheinigungen, die Vornahme von Siegelungen und Inventuren in Sterbefällen. Zuständig sind die Amtsgerichte.

4. *Das Grundbuch- und Hypothekenwesen*. Die neueste preußische Grundbuchgesetzgebung umfaßt erstens das materielle Recht in dem Gesetz „über den Eigenthumserwerb und die dingliche Belastung der Grundstücke, Bergwerke und selbständigen Gerechtigkeiten“ vom 5. Mai 1872, zweitens das formelle Recht in der Grundbuchordnung vom 5. Mai 1872. Das materielle Recht umfaßt den Erwerb des Grundeigenthums, der dinglichen Rechte an Grundstücken und der darauf haftenden Forderungen. Letztere erscheinen theils als *Hypothek*, theils als *Grundschuld*. Das formelle Recht umfaßt die Form der Grundbücher und Urkunden, die Behörden, das Verfahren und die Kosten. Zuständige Behörde ist das Amtsgericht mit dem Gerichtsschreiber.

Mit den Gerichten theilen die *Notare* gewisse Aufgaben der freiwilligen Gerichts-

barkeit, indem sie den Beruf haben, Urkunden mit öffentlichem Glauben auszufertigen. Im Anschluß an die neue Gerichtsorganisation ist in Preußen auch eine neue Regelung des Notariats erfolgt (Gesetz vom 8. März 1880), wobei jedoch drei verschiedene Gruppen für die Anordnung des Notariatswesens unterschieden werden (Oberlandesgerichtsbezirk Köln mit der rheinischen Notariatsordnung, Oberlandesgerichtsbezirk Celle mit der hannoverischen Notariatsordnung, die Gebiete des altpreußischen Notariatsgesetzes). Die Notare sind Staatsbeamte und zwar nicht richterliche Justizbeamte; sie stehen unter Aufsicht des Justizministers, der Oberlands- und Landgerichtspräsidenten und sind den Disciplinargesetzen unterworfen. Zur Anstellung wird die Befähigung zum Richteramte erfordert. Die Zuständigkeit der Notare umfaßt die Aufnahme aller Akte der freiwilligen Gerichtsbarkeit, die nicht den Gerichten oder besonderen Behörden vorbehalten sind. Im rheinischen Rechtsgebiete sind dieselben auf ihr eigentliches Amt beschränkt, während in den übrigen preußischen Provinzen das Notariat regelmäßig mit der Rechtsanwaltschaft verbunden ist. Die Frage, welche Rechtsgeschäfte von Gerichten, Notaren oder anderen öffentlichen Behörden beglaubigt, bestätigt oder vollzogen werden können oder müssen, bestimmt sich nach der preußischen Gesetzgebung. Zuständig sind in allen Fällen *die Amtsgerichte*, wo nicht, wie im Gebiete des rheinischen Rechtes, fast alle Geschäfte dieser Art ausschließlich den Notaren zufallen. Dahin gehört die Aufnahme von Verträgen und Testamenten, von Taxen, die Ertheilung von Attesten und Ausfertigungen, die Führung der Genossenschaftsregister, der Muster-, Handels- und Schiffsregister u. s. w.

§ 44. C) **Die Organisation der preußischen Gerichte** [1]). Die gegenwärtige Organisation der preußischen Gerichte ist durch das Reichsgerichtsverfassungsgesetz vom 27. Januar 1877 nebst Einführungsgesetz erfolgt. Aber nur die Grundzüge der zur Durchführung der einheitlichen Proceßordnungen erforderlichen Organisation der Gerichte sind durch die Reichsgesetzgebung festgestellt. Diese hat sich damit begnügt, die Arten der Gerichte, welche die Rechtspflege in bürgerlichen Streitigkeiten und Strafsachen nach Maßgabe der Proceßordnungen auszuüben haben, bindend für die Einzelstaaten des Reichs festzustellen, deren Zusammensetzung und Eintheilung im Ganzen, sowie deren sachliche Zuständigkeit zu regeln. Dagegen wurde die Durchführung der Gerichtseinrichtungen im Einzelnen, die Abgrenzung der Bezirke und die Auswahl des Personals, die Bestimmung der Dotationen und Gehalte, der Geschäftsordnungen, Dienstaufsicht und Verwaltung dem Einzelstaate vorbehalten. In Preußen hat diese Regelung durch das Ausführungsgesetz vom 24. April 1878 stattgefunden. Mit der Einführung der neuen Reichsjustizgesetze ist der Reichsgewalt eine umfassende Betheiligung an der Ausübung der Gerichtsbarkeit eingeräumt. Die Einzelstaaten behalten nur die Gerichtsbarkeit der unteren und mittleren Instanz, während die Jurisdiktion in oberster Instanz wiederum Reichssache geworden ist und durch ein höchstes Reichsgericht ausgeübt wird. Auch Preußen hat seine oberste Gerichtsbarkeit aufgegeben, obgleich es nach einer Klausel des Reichsgerichtsverfassungsgesetzes berechtigt gewesen wäre, seinen eigenen obersten Gerichtshof beizubehalten; Preußen hat keinen höchsten Gerichtshof mehr, sondern seine sämmtlichen Gerichte sind der höchsten Instanz des Reichsgerichts in Leipzig unterworfen. Da dieses kein preußisches, sondern ein kaiserliches Reichsgericht ist, so gehört seine Besprechung in das Reichsstaatsrecht. Mit Ausnahme des Reichsgerichts sind aber alle Gerichte in Preußen, wenn auch auf Grund der Reichsgesetze geschaffen, doch als *Gerichte des Einzelstaates Preußen* anzusehen.

Nach dem R.G.V.G. vom 27. Januar 1877 baut sich in Preußen, wie in allen deutschen Staaten, jetzt der gerichtliche Behördenorganismus folgendermaßen auf:

1) v. Rönne, B. III S. 335 ff. W. Turnau, Die Justizverfassung in Preußen nach Reichs- und Landesrecht. 2 Theile. Berlin 1882.

1) Die Gerichtsbarkeit erster Instanz in Civilsachen steht den Amtsgerichten, Landgerichten und Kammern für Handelssachen zu. Die Kompetenz der Amtsgerichte umfaßt alle Streitigkeiten über vermögensrechtliche Ansprüche, deren Werth nicht 300 M. übersteigt, und außerdem eine Reihe von Streitigkeiten, welche ihnen ohne Rücksicht auf den Werth des Gegenstandes überwiesen sind (§ 23). Dagegen entscheiden die Civilkammern der Landgerichte über alle den Amtsgerichten nicht ausdrücklich zugewiesenen bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten (§ 70). Die Kammern für Handelssachen, wo solche bestehen, haben die Gerichtsbarkeit in handelsrechtlichen Streitigkeiten, welche sonst zur Kompetenz der Landgerichte gehören würden. Die Berufungs- und Beschwerdeinstanz für die Amtsgerichte sind die Landgerichte, einschließlich der Kammern für Handelssachen, für die Landgerichte, die Oberlandesgerichte, die Revisions- und Beschwerdeinstanz für letztere bildet das Reichsgericht.

2) In Strafsachen urtheilen die Schöffengerichte über leichte, die Strafkammern der Landgerichte über mittlere, die Schwurgerichte über schwere Straffälle. Eine Berufung ist nur gegen die Urtheile der Schöffengerichte zulässig und geht an die Strafkammern der Landgerichte. Revisionen gegen die Urtheile der Strafkammern in erster Instanz sind von den Oberlandesgerichten zu entscheiden, sofern die Revision ausschließlich auf die Verletzung einer in den Landesgesetzen enthaltenen Rechtsnorm gestützt wird (§ 123), sonst vom Reichsgerichte (§ 136). Revisionen gegen die Urtheile der Schwurgerichte gehen an das Reichsgericht (§ 136). Beschwerden über die Verfügungen der Amtsrichter und Untersuchungsrichter, sowie über die Entscheidungen der Schöffengerichte sind an die Strafkammer der Landgerichte, Beschwerden über andere erstinstanzliche Entscheidungen sowie über Entscheidungen der Strafkammern in der Beschwerde- und Berufungsinstanz an das Oberlandesgericht zu richten (§ 72 und 123).

Die Oberlandesgerichte in Preußen, deren Sitze und Sprengel durch ein Gesetz bestimmt sind, sind mit einem Präsidenten, mehreren Senatspräsidenten und Räthen besetzt und zerfallen in Civil- und Strafsenate. Abgesehen von Hessen-Nassau entspricht jeder Provinz ein O.L.G., sie sind eingesetzt zu Königsberg, zu Marienwerder, zu Berlin, zu Stettin, zu Posen, zu Breslau, zu Naumburg, zu Kiel, zu Celle, zu Hamm, zu Kassel, zu Frankfurt a. M., zu Köln. In Betreff der Kreise Schleusingen, Schmalkalden und Ziegenrück ist Preußen bei dem O.L.G. zu Jena betheiligt. Das Oberlandesgericht zu Berlin hat den altehrwürdigen Namen „Kammergericht" beibehalten. Mit dem Kammergerichte ist der s. g. Geheime Justizrath verbunden, bei welchem die Mitglieder der Königlichen Familie, sowie des Fürstlichen Hauses Hohenzollern ihren persönlichen Gerichtsstand haben [1]). Die Landgerichte, deren Sitze und Bezirke in Preußen gleichfalls durch Gesetz bestimmt worden sind, sind mit einem Präsidenten und mehreren Direktoren und Mitgliedern besetzt. Bei denselben sind Civil- und Strafkammern eingerichtet und Untersuchungsrichter für je ein Geschäftsjahr bestellt. An den Landgerichten zu Meiningen und Rudolstadt ist Preußen betheiligt. Die Sitze und Bezirke der Amtsgerichte sind durch Königliche Verordnung bestimmt; nach dem 1. Okt. 1882 können sie nur durch ein Gesetz verändert werden; sie sind mit Einzelrichtern besetzt, sind mehrere Amtsrichter angestellt, so werden die Geschäfte örtlich oder sachlich unter diese vertheilt. Es sind dies die einzigen richterlichen Behörden, welche eine Ausnahme von der Collegialverfassung bilden. Bei jedem Gericht besteht eine von demselben unabhängige Staatsanwaltschaft, sie bildet eine einheitliche Behörde ohne kollegiale Verfassung und wird beim Reichsgerichte durch den Oberreichsanwalt und die Reichsanwälte, bei den Oberlandesgerichten durch Ober-Staats- und Staatsanwälte, bei den Landgerichten durch Staatsanwälte und bei den Schöffengerichten durch Amtsanwälte versehen. Zu den nicht richterlichen Justizbeamten gehören außerdem noch Gerichtsschreiber und Gerichtsvollzieher. Das s. g. Laienelement oder bürgerliche Ehrenamt ist in der preußischen Justizverfassung vertreten durch die Geschworenen bei den Schwurgerichten der Landgerichte, durch die Schöffen bei den Schöffengerichten der Amtsbezirke, durch die Schiedsmänner, welche zur vergleichsweisen Entscheidung der Rechtsstreitigkeiten durch die Schiedsmannsordnung vom 29. März 1879 jetzt für den ganzen preußischen Staat berufen sind, durch die beiden Handelsrichter, welche durch die Vertretung des Handelsstandes ehrenamtlich auf drei Jahre ernannt werden.

Als besondere Gerichte, neben den ordentlichen Gerichten, bestehen in Preußen nur die Militärgerichte, die Disciplinargerichte für Richter, Beamte, Geistliche und Studirende, die Austrägalgerichte für Standesherrn, die auf Staatsverträgen beruhenden Rheinschifffahrts- und Elbzollgerichte, die Gerichte in Ablösungs- und landwirthschaftlichen Auseinandersetzungssachen (Generalkommissionen und Oberlandeskulturgerichte) die Gewerbegerichte.

---

1) Die Verhandlung und Entscheidung über die Rechtsmittel der Revision und der Beschwerde gegen die von dem Geheimen Justizrath als Oberlandesgericht erlassenen Entscheidungen sind jetzt dem Reichsgericht übertragen. Verord. vom 26. Sept. 1879. (R.G.B. S. 287.)

Die Verfassung der preußischen Gerichte sowie das Verfahren vor denselben ist im wesentlichen durch die Reichsgesetzgebung geordnet: die Gerichtsverfassung durch das Reichsgerichtsverfassungsgesetz vom 27. Jan. 1877, nebst Einführungsgesetz, das Verfahren in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten durch die Civilprozeßordnung nebst Einführungsgesetz vom 1. Febr. 1877, das Verfahren in Strafsachen durch die Strafprozeßordnung nebst Einführungsgesetz vom 10. Februar 1877, das Verfahren in Konkurssachen durch die Konkursordnung nebst Einf.Ges. vom 10. Febr. 1877. Während so das formelle Recht einheitlich für den ganzen Staat geordnet ist, ist dies in Betreff des materiellen Rechts bis jetzt vollständig nur für das Strafrecht geschehen durch das Reichsstrafgesetzbuch vom 31. Mai 1870, welches mit den inzwischen ergangenen Aenderungen am 26. Febr. 1876 neu veröffentlicht worden ist. Das materielle Privatrecht gehört zwar auch zur Kompetenz der Reichsgesetzgebung; bis jetzt hat dieselbe ihre Aufgabe einer einheitlichen Gestaltung des Civilrechtes noch nicht zum Abschluß gebracht. Durch Gesetz vom 5. Juni 1869 ist das Handelsgesetzbuch und die Wechselordnung zum Reichsgesetze erhoben worden. Daran schließt sich eine Reihe von Reichsgesetzen [1]) privatrechtlichen Inhalts z. B. über Schuldhaft und Zinssatz, über Kommanditgesellschaften auf Aktien und Erwerbs- und Wirthschaftsgenossenschaften, über das Urheberrecht an Schrift- und künstlerischen Werken und Photographien, an Modellen und Mustern und über den Beginn der Volljährigkeit mit dem 21. Jahre. Das ganze übrige Privatrecht ist bis jetzt noch durch die Partikulargesetzgebung bestimmt. Auch Preußen zeigt eine bunte Musterkarte privatrechtlicher Gesetzgebungen. Besonders lassen sich drei große Gruppen unterscheiden: a) Das Gebiet des Allgemeinen Landrechts, jenes merkwürdigen Gesetzbuchs, welches den Stempel seiner Zeit so charakteristisch an der Stirne trägt und soviel zu eigenthümlicher Signatur des preußischen Staatswesens beigetragen hat. Seine Geltung erstreckt sich über den bei der Einführung desselben (1794) vorhandenen Länderbestand und alle bis 1815 neu und wiedererworbenen Landestheile, mit Ausnahme der Rheinprovinz, des Bezirkes Ehrenbreitenstein und Neuvorpommern. Außerdem gilt es für Ostfriesland und das Eichsfeld. Das A.L.R. sollte nur an die Stelle des gemeinen Rechts treten und die Provinzialrechte fortbestehen lassen. Dieselben sind aber vielfach durch die gerichtliche Praxis und die spätere Gesetzgebung beseitigt oder in den Hintergrund gedrängt; b) das französische bürgerliche Gesetzbuch gilt auch auf dem linken Rheinufer, in dem Gebiete des vormaligen Großherzogthums Berg, während die Geltung der übrigen französischen Gesetzbücher durch die Reichsgesetze beseitigt ist; c) das s.g. gemeine deutsche Recht, welches auf Stadtrechten, Landrechten und Partikulargesetzen, unter subsidiärer Geltung des römischen Rechts beruht, gilt noch für Neuvorpommern und Rügen, für den ostrheinischen Theil des Regierungsbezirkes Koblenz und für Hohenzollern, außerdem für die im Jahre 1866 neuerworbenen Provinzen. Hier kommt noch der Satz zur Anwendung: „Stadtrecht bricht Landrecht, Landrecht bricht gemeines Recht."

§ 45. D) **Gerichtsherrliche Rechte der preußischen Krone.** Der König ist Inhaber auch der richterlichen Gewalt. Die Gerichte sprechen in seinem Namen Recht; aber innerhalb ihrer eigentlichen richterlichen Thätigkeit sind sie unabhängig von den Weisungen des Königs und seiner Minister. Diese Unabhängigkeit der Gerichte bezieht sich nur auf die eigentliche richterliche Funktion derselben, nicht auf ihre sonstige Geschäftsführung, die s. g. Justizverwaltung im Gegensatz zur eigentlichen Rechtsprechung. In Betreff ersterer steht der Krone ein verfassungsmäßiger Einfluß auf die Gerichte zu, welchen sie durch das Justizministerium ausübt. Die wichtigsten Befugnisse dieser Art sind:

1. Die Besetzung aller Gerichte durch den König. Wahlrecht und Präsentation von Richtern findet nicht mehr statt. Abgesehen von den durch den Kaiser auf Vorschlag des Bundesrathes zu ernennenden Mitgliedern des Reichsgerichts hat der König in Preußen allein alle Richter zu ernennen, nur ist er dabei an die Vorschriften über die Qualifikation und Anstellung richterlicher Beamter gebunden.

2. Das Oberaufsichtsrecht über alle Gerichte wird von der Krone ebenfalls durch das Justizministerium ausgeübt. Dies schließt die Befugniß in sich, Visitationen und Geschäftsrevisionen aller Civil- und Kriminalgerichte sowie der damit verbundenen Anstalten vorzunehmen, sich Bericht erstatten, sich statistische Uebersichten und Tabellen über die Geschäftsthätigkeit der Gerichte einsenden zu lassen, wodurch dem Ministerium

1) Vgl. Mandry, Der civilrechtl. Inhalt der Reichsgesetze. 2. Aufl. 1882. Freiburg i. Br. und Tübingen.

Gelegenheit gegeben wird, die vorhandenen Mängel kennen zu lernen und ihnen womöglich Abhülfe zu verschaffen. Im Falle verweigerter oder verzögerter Justiz kann das Ministerium den Beschwerden durch s. g. mandata de administranda justitia abzuhelfen suchen, doch dürfen sich derartige Befehle nie auf den materiellen Inhalt der Richtersprüche beziehen.

3. Nach der heutigen Gerichtsverfassung steht der Justizverwaltung ein weitgehender Einfluß auf die Einleitung eines Strafverfahrens zu. Mit dem Anklageproceß hat man in Deutschland überall das Institut des Staatsanwalts aufgenommen, welcher nach richtigen Grundsätzen nur der öffentliche Ankläger sein soll; derselbe hat nicht die Unabhängigkeit eines richterlichen Beamten, sondern ist von den Weisungen des Justizministeriums abhängig. Keine peinliche Anklage kann ohne den Antrag des Staatsanwalts erhoben werden, die Initiative jedes Kriminalverfahrens liegt demnach ganz in den Händen der Justizverwaltung; doch ist dieses s. g. Anklagemonopol der Staatsanwaltschaft durch die Reichsgesetzgebung gemildert.

4. Der König hat das Begnadigungsrecht. Während früher in Preußen alle schwereren Kriminalurtheile der Bestätigung des Königs bedurften, kann davon heutzutage nicht mehr die Rede sein, wie dies in der Verordnung vom 3. Januar 1849 § 26 ausdrücklich ausgesprochen ist: „Eine Bestätigung des richterlichen Urtheils durch den Justizminister findet ferner nicht mehr statt"; indessen muß auch gegenwärtig noch die Vorlegung der Todesurtheile zu dem Zwecke geschehen, um zu prüfen, ob die königliche Begnadigung zu gewähren sei oder nicht, im letzteren Falle lautet die königliche Verordnung: „daß der Gerechtigkeit ihr freier Lauf zu lassen sei". Damit ist die Unabhängigkeit der Strafrechtspflege in Preußen anerkannt. Davon macht das Begnadigungsrecht keine Ausnahme, durch welches keineswegs ein gerichtliches Urtheil aufgehoben oder verändert wird, sondern nur eine dem Strafgesetze verfallene Person, ohne daß sie darauf einen gesetzlichen Anspruch hätte, von den gesetzlichen Folgen ihrer That ganz oder theilweise entbunden wird. Die preußische V.U. A. 49 sagt ausdrücklich: „Der König hat das Recht der Begnadigung und der Strafmilderung", doch wird das vor der Verfassung unbeschränkt bestehende Begnadigungsrecht in zwei Punkten beschränkt, nemlich zu Gunsten eines wegen seiner Amtshandlungen verurtheilten Ministers kann dieses Recht nur auf Antrag der Kammer ausgeübt werden, von welcher die Anklage ausgegangen ist", doch hat diese Ausnahmebestimmung in Preußen keine praktische Bedeutung, da überhaupt die Anstellung einer Ministeranklage unmöglich ist. Von praktischer Bedeutung ist dagegen die zweite Beschränkung des A. 49: „Der König kann bereits eingeleitete Untersuchungen nur auf Grund eines besonderen Gesetzes niederschlagen", d. h. er kann das s. g. Abolitionsrecht, in Unterscheidung von dem eigentlichen Begnadigungsrechte, nur unter Zustimmung der Volksvertretung ausüben. Diese Einschränkung des Königs bezieht sich aber nur auf bereits eingeleitete Untersuchungen. Als eingeleitet kann eine Untersuchung aber erst dann betrachtet werden, wenn durch Gerichtsbeschluß die Einleitung förmlich beschlossen, bei Schwurgerichtssachen die Versetzung des Beschuldigten in den Anklagestand durch die Anklagekammer beschlossen worden ist. Sonst erscheint der König in seinem Begnadigungsrechte unbeschränkt, nur gebunden durch sein Gewissen und durch das Bewußtsein seiner Regentenpflichten. Auch die neuesten Reichsjustizgesetze haben daran nichts geändert. Dem Könige steht wie jedem deutschen Landesherrn das Begnadigungsrecht hinsichtlich der von den Gerichten seines Landes erkannten Strafen zu. Nur hinsichtlich der vom obersten Reichsgericht in erster Instanz ausgesprochenen Strafen übt nicht der König von Preußen sondern der deutsche Kaiser auch preußischen Unterthanen gegenüber das Begnadigungsrecht aus.

Zehnter Abschnitt.

Die Finanzen [1]).

§ 46. **Im Allgemeinen.** Jeder Staat bedarf zur Deckung seiner Ausgaben, welche durch seine umfassenden Aufgaben verursacht werden, bedeutender materieller Mittel, welche nach dem Uebergang aus der mittelalterigen Naturalwirthschaft in die moderne Geldwirthschaft sich wesentlich als Geldmittel darstellen. Diejenige Thätigkeit der Verwaltung, welche darauf gerichtet ist, die zur Deckung des Staatsbedarfes erforderlichen Einnahmen zu beschaffen und zu verwenden, bezeichnen wir als Finanzverwaltung, Staatswirthschaft. Umfang und Art dieses Bedarfs wird durch die Aufgaben bestimmt, welche der Staat auf den verschiedenen Gebieten der Staatsthätigkeit zu erfüllen hat. Die systematische Entwicklung der Regeln, welche sich auf die Führung des Staatshaushaltes, auf die Besorgung der Staatsausgaben, die Beschaffung der Staatseinnahmen und die Herstellung des wirthschaftlichen Gleichgewichtes zwischen beiden beziehen, bilden den Inhalt der Finanzwissenschaft; aber nur soweit es sich darum handelt, die Ausübung der Staatsgewalt auf diesem Gebiete rechtlich zu begrenzen, hat es das Staatsrecht mit den Finanzen zu thun. Auch hier haben wir das preußische Finanzwesen lediglich von seiner rechtlichen Seite aus zu betrachten. In allen deutschen Einzelstaaten hat das Finanzwesen in neuester Zeit dadurch eine tiefgreifende Umgestaltung erfahren, daß ein wichtiger Theil der Staatsaufgaben auf das deutsche Reich übergegangen ist. Damit ist eine umfassende Reichsfinanzverwaltung entstanden, welche mit der fortschreitenden Entwicklung des Reichs, mit der Vermehrung seiner Aufgaben von Jahr zu Jahr an selbständiger Bedeutung zunimmt. Das Reichsfinanzrecht hat im Staatsrecht des deutschen Reiches (Bd. II. Abth. I. § 18. S. 139 ff.) seine Darstellung gefunden; hier haben wir es nur mit den Finanzen des preußischen Staates zu thun, welche zwar mannigfach mit dem Finanzwesen des Reichs verwachsen, dennoch einer getrennten wissenschaftlichen Behandlung bedürfen.

§ 47. I. **Der Staat als vermögensrechtliche Persönlichkeit.** Der Staat in seinen vermögensrechtlichen Beziehungen wird als Fiskus bezeichnet. Jeder Staat hat nur Einen Fiskus. Wenn man vom Militär-, Zoll-, Steuer-, Domänenfiskus spricht, so bezeichnet man damit nicht mehrere Persönlichkeiten, sondern nur verschiedene Behörden und und Kassen derselben Person, welche nur aus Gründen der Verwaltungsordnung äußerlich getrennt sind (stationes fisci). So giebt es auch nur Einen preußischen Fiskus, neben welchem jetzt freilich als selbständige Persönlichkeit der Fiskus des deutschen Reiches steht. Diese Duplicität des Fiskus hängt mit unserer ganzen bundesstaatlichen Organisation mit Nothwendigkeit zusammen. Der Staat als Fiskus ist als solcher den Regeln des Privatrechts und dem Urtheilspruche der Gerichte unterworfen wie jeder Privatmann; doch stehen ihm einzelne Vorrechte zu, welche jedoch in neuerer Zeit meist beseitigt sind. Der deutsche Reichsfiskus genießt in Preußen alle diejenigen Privilegien und Rechte, welche dem preußischen Fiskus zukommen. In Bezug auf die Befreiung von Steuern und andern dinglichen Lasten, sowie in Bezug auf den Gerichtsstand hat dieser Grundsatz eine ausdrückliche reichsgesetzliche Anerkennung gefunden (R.G. vom 25. Mai 1873).

1) Vergl. mein preuß. Staatsr. B. II. § 93 ff. S. 395 ff. Das Finanzrecht; jetzt besonders v. Rönne in der Aufl. IV. B. I. Kap. V. Von der Finanzgewalt § 114 ff. S. 590 ff.

Das preußische Staatsvermögen zerfällt nach seiner Zweckbestimmung in zwei Hauptbestandtheile, in Gebrauchsvermögen — Verwaltungsvermögen — und Finanzvermögen, auch werbendes Vermögen genannt. Unter Gebrauchsvermögen versteht man den Inbegriff derjenigen Gegenstände, welche nicht dafür bestimmt sind, dem Staate einen Ertrag zu geben und eine Quelle von Einnahmen zu sein, sondern welche in ihrer Benutzung nur als Mittel für öffentliche Zwecke dienen, sie erscheinen als Gebrauchsgegenstände, welche als Inventar zu den einzelnen Zweigen der Verwaltung gehören, sie stehen daher regelmäßig nicht unter dem Finanzministerium, sondern unter den Chefs der einzelnen Verwaltungszweige. Die Gegenstände des Finanzvermögens dienen nicht unmittelbar den Staatszwecken, sondern liefern nur dem Staate Erträge, durch welche er einen größeren oder kleineren Theil seiner Ausgaben decken kann. Der preußische Staat besitzt ein sehr bedeutendes Finanzvermögen. Dieses besteht besonders in den Domänen und Forsten, einzelnen Kapitalfonds und in gewerblichen Anstalten, deren bedeutendste die oben erwähnte Seehandlung ist. Von dem Charakter der Domänen und Forsten als Staatseigenthum war schon oben die Rede; sie bilden den wichtigsten Theil des Finanzvermögens des preußischen Staates und werfen der Staatskasse einen bedeutenden Jahresertrag ab (48 Mill. M.). Obgleich ihre Verwaltung grundsätzlich zum Ressort des Finanzministeriums gehören würde, so ist doch dieselbe seit neuester Zeit dem Ministerium für landwirthschaftliche Angelegenheiten übertragen.

§ 48. II. **Geschichtliche Entwickelung des preußischen Finanzwesens**[1]). Bis auf den großen Kurfüsten unterschied sich das Finanzwesen der verschiedenen Gebiete des Hauses Brandenburg in nichts von dem der andern deutschen Territorien. Ueberall bestand ein Dualismus desselben, indem man die landesherrliche Kammerkasse, in welche die Einnahmen aus den Domänen, Gefällen und Regalien floßen, von der landständischen Steuerkasse unterschied. Während über erstere der Landesherr mit seinen Beamten verfügte stand die Steuerkasse überall unter der Mitverwaltung und Kontrolle der Stände. Die Einheit des Staatshaushaltes wurde in Preußen durch den monarchischen Absolutismus unter dem großen Kurfürsten hergestellt. Mit dem Jahr 1651 begann die Finanzreform des großen Kurfürsten mit Gründung einer Centralstelle für die Finanzen des ganzen Staates, während bis dahin jedes Gebiet seine ganz selbständige Finanzwirthschaft gehabt hatte. „Wir haben", sagte der große Kurfürst, „seit dem wiederhergestellten Frieden unsere Gedanken vornemlich darauf gerichtet, daß wir einen präcisen Staat aller unserer Lande bei uns haben, damit wir die Verbesserung unseres Einkommens um so viel leichter befördern und den vielen Unterschleifen und Unordnungen abhelfen können. Was in den einzelnen Ländern einkommt, soll zu unserem eigenen Gewahrsam gebracht und mit der Zeit ein Vorrath gesammelt werden." Damit war der erste Anfang zu einer allgemeinen Staatskasse und einem Staatsschatze gemacht. Den schwersten Kampf führte der große Kurfürst mit den Landständen auf dem Gebiete des Besteuerungsrechts, in welchem diese mit Recht „den Grund- und Eckstein aller ihrer theuer erkauften Freiheiten" erkannten. Ueberall in Kleve, Mark, Brandenburg, vor allem in Preußen, derselbe ständische Widerstand. Zwanzig Jahre lang mühte sich der große Kurfürst ab, um nothdürftig die Mittel zur Bestreitung seines Militäraufwandes durch Unterhandlungen mit den Landständen aller seiner Gebiete periodisch verwilligt zu erhalten. Erst vom Jahr 1660, als die letzte im Jahr 1653 von den kurmärkischen Ständen bewilligte Kriegskontribution zu Ende gieng, entschloß sich der große Kurfurst feste ökonomische Grundlagen für seine Heereseinrichtungen zu fordern und nöthigenfalls mit Gewalt durchzu-

1) A. F. Riedel, Der brandenburgisch-preußische Staatshaushalt in den beiden letzten Jahrhunderten. Berlin 1860. Auch in Droysens Geschichte der preußischen Politik ist das Finanzwesen eingehend berücksichtigt.

setzen. Die Stände der Mark Brandenburg bequemten sich endlich 1662 zur Uebernahme einer regelmäßigen jährlichen Kontribution für den Militäretat. Bald wurden in allen unter des Kurfürsten Herrschaft verbundenen Ländern gewisse ständige Kontributionen für den Unterhalt der Armee festgestellt und regelmäßig erhoben. So gelangte in Brandenburg-Preußen der aufstrebende monarchische Absolutismus, aus den Anforderungen der auswärtigen Politik und den damit zusammenhängenden Armeebedürfnissen heraus, zu einer einheitlichen Gestaltung des Finanzwesens. Obgleich der große Kurfürst seit dieser Zeit ebenso unbeschränkt über die Einkünfte aus den Domänen wie aus den Steuern verfügte, so behielt er doch die Trennung des Staatshaushaltes zwischen einer *Kriegsverwaltung* und einer *Hofkammer- und Domänenverwaltung* bei. Im Sinne des damaligen Finanzrechtes bezeichnete man als Domäneneinkünfte alle aus Grundeigenthum, Forsten, Gefällen und einzelnen Regalien herfließenden Einkünfte, welche zur Erhaltung des Hof- und Civilstaates bestimmt waren. Diesen standen die *Kriegsgefälle* gegenüber, welche früher auf periodischer Bewilligung beruht hatten, jetzt aber der zweite Haupttheil der *ordentlichen* landesherrlichen Einkünfte geworden waren, welcher lediglich zu Militärzwecken verwendet wurde. Erst König Friedrich Wilhelm I. that einen weiteren Schritt zur Herstellung einer einheitlichen Finanzverwaltung, indem er 1722 die beiden obersten Centralstellen, das Generalfinanzdirektorium und das Generalkriegskommissariat, aufhob und an deren Stelle eine einzige Aufsichtsbehörde für beide getrennte Zweige des Finanzwesens in dem „General-Ober-Finanz-Kriegs- und Domänendirektorium" setzte. Die Domäneneinkünfte stiegen durch verbesserte Wirthschaft und strenge Ordnung unter König Friedrich Wilhelm I. bereits auf 3 Mill. Thaler. Um die regelmäßigen Kriegsgefälle zu erhöhen, wurde für alle königlichen Lande eine neue Kontributionsverfassung begonnen und binnen zehn Jahren durchgeführt. Zu den Kriegsgefällen gehören die Kontribution, das Kavalleriegeld, die Lehenpferdegelder, die Kriegsmetze und die *Accise*. Die ersteren Abgaben treffen das platte Land, die letzteren die Städte. Die Kontribution ist eine Art von Grundsteuer, welche nur auf dem bäuerlichen Grundbesitze lastet, der adliche Rittergutsbesitzer zahlt als Aquivalent für seinen Lehendienst nur die Lehen- oder Ritterpferdsgelder. *Eine eigenthümliche Entwicklung des preußischen Finanzrechts ist die durchaus verschiedene Besteuerung des platten Landes und der Städte.* Während dort das direkte Besteuerungssystem vorwiegt, ist hier die *indirekte* Steuer in der Form der Accise eingefürt worden. Bei dem zerstückelten Gebiete des preußischen Staates waren die Grenzen schwer zu bewachen und von Grenzzöllen wenig Einnahmen zu erwarten. Die unentbehrlichsten Verbrauchssteuern konnten daher nur auf dem künstlichen Wege der Absperrung der Städte von dem platten Lande erhoben werden. Der Verbrauch aller inländischen Bodenfrüchte, sowie der Erzeugnisse aller inländischen Heerden, war *außerhalb* der Städte unbesteuert, aber die Städte waren mit „Barrieren" umgeben; alles was an inländischen Erzeugnissen durch dieselben gieng, entrichtete die s. g. *Generalaccise*, d. h. eine Verbrauchssteuer von allem Verbrauchbaren. So schuf Friedrich Wilhelm I. jenes altpreußische Finanzwesen, welches zwar hart und drückend, aber einfach, übersichtlich und ergiebig war. Es war mit Nothwendigkeit bedingt durch die unverhältnißmäßigen Militärbedürfnisse eines Staates, welcher auf der schmalen Grundlage eines armen, zerstückelten und wenig bevölkerten Gebiets die stolze Rolle einer europäischen Großmacht übernahm; es war zugleich der Ausdruck der wirthschaftlichen, socialen und politischen Verhältnisse, wie sie im XVIII. Jahrhundert in Preußen vorlagen. Außerdem rief Friedrich Wilhelm I. zwei Institute ins Leben, welche seitdem recht eigentlich zur Signatur des preußischen Finanzwesens geworden sind, die bereits oben erwähnte *Oberrechnungskammer* und den *Staatsschatz*. Letzterer ist eine nothwendige Ergänzung des

schlagfertigen preußischen Militärsystems; er soll dem Herrscher die Möglichkeit geben, in jedem Augenblicke, wo die politischen Verhältnisse es gebieten, mobil zu machen und marschiren zu lassen. Der Staatsschatz hat in wichtigen Momenten die Aktion des preußischen Staats wesentlich unterstützt, ist trotz mannigfacher Anfechtungen eine Grundlage der preußischen Staatsmacht geblieben und in unsern Tagen aus einer preußischen eine deutsche Reichsinstitution geworden. Mit dem gefüllten Staatsschatze seines Vaters bestritt dann Friedrich der Gr. die beiden ersten schlesischen Kriege. Bis zum siebenjährigen Kriege blieb derselbe den bewährten Finanzeinrichtungen seines Vaters treu. Von dieser Zeit an führte ihn sein Bestreben, die Staatseinkünfte möglichst zu vermehren, zu manchen bedenklichen Finanzoperationen; dahin gehört die Ausprägung schlechter Münzen während des siebenjährigen Krieges, die Uebertragung der Verwaltung aller Accise und Zolleinkünfte des preußischen Staates an französische Entrepreneurs, „administration des accises et péages", gewöhnlich die Regie genannt, mit einem ganzen aus Frankreich herbeigerufenen Heere von Unterbeamten, ferner die verhaßten Einrichtungen der Lotterie, des Tabaks- und Kaffeemonopols. Es war die Zeit der strengsten Fiskalität; Friedrich der Gr. lebte ganz in den Vorstellungen des Merkantilsystems; in diesem Sinne begünstigte er das Prohibitivsystem nach außen, viele hundert Artikel waren ganz verboten oder mit enorm hohen Abgaben belastet. In den letzten Jahren der Regierung Friedrichs des Gr. stiegen die Staatseinnahmen auf 20 Mill. Thaler; grundsätzlich wurden zwei bis drei Mill. Thaler aus den laufenden Einkünften in den Staatsschatz zurückgelegt. Von dem Staatseinkommen, welches den laufenden Ausgaben gewidmet war, wurde für Militärzwecke etwa dreimal soviel verwendet, als für die gesammte übrige Staatsverwaltung. Friedrich der Gr. hinterließ seinem Nachfolger einen Staatsschatz von 55 Mill. Thalern, während die Staatsschuld nur 12½ Mill. Thaler betrug. Unter Friedrich Wilhelm II. wurden so manche verhaßte Einrichtungen der fridericianischen Periode beseitigt und dem Volke Erleichterungen gewährt; doch wurde durch die unglücklichen Kriege der Staatsschatz erschöpft und eine Staatsschuld geschaffen, welche beim Tode Friedrich Wilhelms II. 48 Mill. Thaler betrug. Unter dem Drucke der Fremdherrschaft wurde von König Friedrich Wilhelm III. gründlich mit dem alten System gebrochen. Bahnbrechend wirkte das Edikt über die Finanzen vom 10. Oktober 1810, in welchem der König erklärte: „daß wir von nun an mittelst einer gänzlichen Reform des Abgabensystems alle Auflagen nach gleichem Grundsatze von jedermann für unsere ganze Monarchie tragen lassen wollen." Es sollen alle Exemtionen wegfallen, „die weder mit der natürlichen Gerechtigkeit, noch mit dem Geiste der Verwaltung in benachbarten Staaten vereinbar sind." Die bis jetzt von der Grundsteuer befreiten Grundstücke sollen ohne Ausnahme damit belastet werden u. s. w. Das Edikt vom 27. Oktober 1810 stellt als Programm der preußischen Finanzgesetzgebung auf: „Gleichheit vor dem Gesetze, Eigenthum an Grund und Boden, seine freie Benutzung und Disposition über denselben, Gewerbefreiheit, Aufhören der Zwang- und Banngerechtigkeiten und Monopole, Tragen der Abgaben nach gleichen Grundsätzen von jedermann, Vereinfachung derselben und ihrer Erhebung." Das Edikt vom 27. Oktober 1810 fand seine specielle Ausführung durch eine Reihe von Edikten, von welchen folgende die wichtigsten sind: das Edikt über die Einziehung sämmtlicher geistlicher Güter in der Monarchie vom 30. Oktober 1810, das Edikt über die Konsumtions- und Luxussteuer vom 28. Oktober 1810, das Edikt über die Einführung einer allgemeinen Gewerbesteuer vom 2. November 1810, das Stempelgesetz für die ganze Monarchie vom 20. November 1810, das Edikt wegen Veräußerung der Domänen, Forsten und geistlichen Güter vom 27. Juni 1811; manche Modifikationen erhielt „das fernerweite Edikt über die Finanzen des Staates und das Abgabensystem" vom 7. September 1811, besonders in Betreff der beabsichtigten aber nicht

sogleich durchführbaren Gleichstellung von sämmtlichen Städten und dem platten Lande in Absicht auf Abgaben und Gewerbefreiheit". Ueberhaupt war in der Bedrängniß der bald wieder beginnenden Kriegszeiten eine planmäßige Neuordnung des Staatshaushalts nicht möglich; daher gab es, nach Abschüttelung der Fremdherrschaft und der Wiederherstellung des preußischen Staates, noch eine große Aufgabe für die preußische Finanzgesetzgebung zu lösen. Vor allem mußte man auf eine Reorganisation des gesammten Steuerwesens bedacht sein, um die gestiegenen Ausgaben des Staates decken zu können. Zuerst wurde die Besteuerung des Verkehrs mit dem Auslande geordnet durch das Gesetz vom 26. Mai 1818 „über den Zoll und die Verbrauchssteuer von ausländischen Waaren", sowohl um Einkommen zu gewinnen, als auch um dem inländischen Gewerbsfleiß den noch nöthig erachteten Schutz zu gewähren. Sodann kam es zum Beschlusse über eine allgemeine Trankſteuer, infolge dessen das Gesetz vom 8. Februar 1819 „wegen Besteuerung des inländischen Branntweins, Braumalzes, Weinmostes und der Tabaksblätter" zu Stande kam. Durch das Gesetz vom 30. Mai 1820 wurde, in Widerspruch mit dem Hardenbergischen Finanzedikte von 1810, entschieden, daß die Grundsteuer auch fernerhin nach der jedem Landestheile eigenthümlichen Verfassung zu erheben sei. Dazu kam noch infolge desselben Gesetzes eine auf neuen Grundlagen errichtete Gewerbesteuer, die Stempelsteuer erhielt durch ein Gesetz vom 7. März 1820 ihre neue Gestalt. Zu einer allgemeinen Einkommensteuer konnte man sich nicht entschließen. Maßgebend wurde hier das Gesetz „über die Einrichtung des Abgabenwesens" vom 30. Mai 1820, das Gesetz „wegen Einführung einer Klassensteuer" vom 30. Mai 1820 und das Gesetz „wegen Errichtung einer Mahl- und Schlachtsteuer" vom 30. Mai 1820. Für das platte Land und die diesem gleichgestellten kleineren *Städte* wurde eine nach Klassen abgestufte *Personensteuer* eingeführt, bei welcher weder auf das wirkliche noch das vermuthliche Einkommen der Steuerpflichtigen gesehen wurde, sondern nur ihre Stellung im äußern Leben die Grundlage zur Vertheilung der neuen Steuer bilden sollte. Die Steuer wurde in der Regel nach 5 Klassen erhoben, die Hebung geschah nach Haushaltungen. Von dieser Personensteuer blieben aber bestimmt bezeichnete große und mittlere Städte ausgenommen; hier sprachen die alte Gewöhnung und der Grund der leichten Erhebung für das indirekte Steuersystem. So wurde hier als Ersatz die Schlacht- und Mahlsteuer eingeführt, eine in der Geschichte des preußischen Steuerwesens begründete Verschiedenheit zwischen Städten und plattem Lande, welche bis auf unsere Tage fortbestanden hat.

Eine ebenso wichtige Angelegenheit als die Neugestaltung des Steuerwesens war die *Regulirung der gesammten Staatsschulden*; sie erfolgte durch „die Verordnung wegen der künftigen Behandlung des gesammten Staatsschuldenwesens" vom 17. Januar 1820. Die Gesammtsumme der verzinslichen Staatsschuld wurde auf 180 091 720 Thaler festgestellt. Damit wurde der Staatsschuldenetat auf immer für geschlossen erklärt. „Aufnahme eines neuen Darlehens kann nur mit *Zuziehung und unter Mitgarantie der künftigen reichsständischen Versammlung* geschehen." Diese Verheißung blieb unerfüllt. Das preußische Finanzrecht kam aus den Formen des absoluten Staates nicht heraus. Was aber *innerhalb dieser* zur Ordnung und Kontrolle des Finanzwesens geschehen konnte, wurde in reichem Maße gewährt. Die parlamentarische Kontrolle sollte durch die neuorganisirte Oberrechnungskammer möglichst ersetzt werden, deren Instruktion vom 18. Dec. 1824 eine umfassende mustergültige Dienstpragmatik enthält. Am 16. Juni 1821 wurde der allgemeinen Etat der Ausgaben und Einnahmen auf Befehl des Königs zum ersten Male *veröffentlicht* und sollte mit dieser Kundmachung von drei zu drei Jahren fortgefahren werden. Es sollte damit der gesammte Staatshaushalt gewissermaßen unter die Kontrolle der öffentlichen Meinung gestellt werden. Seit den Tagen des großen Kurfürsten verfügten

die preußischen Monarchen nach eigenem Ermessen über die ganze Finanzkraft ihres Landes. Anlage, Erhebung und Verwendung der Steuern erfolgte lediglich auf Befehl des Königs. Kein anderer selbständiger Faktor hatte ein Wort mitzureden. Aber Preußens Herrscher haben diese unbeschränkte Finanzgewalt, trotz mancher Härten und Fehlgriffe im Einzelnen, wesentlich im staatlichen Interesse gebraucht. Traditionelles Pflichtgefühl ersetzte die verfassungsmäßige Ordnung und machte sie zu den gewissenhaftesten Haushaltern, die je ein Staat gehabt hat. So wuchsen mit innerer Nothwendigkeit aus der unbeschränkten, aber stets im staatlichen Sinne gehandhabten Finanzgewalt der preußischen Könige die Grundsätze hervor, welche dem konstitutionellen Finanzrecht der Zukunft den Boden vorbereiteten. Dahin gehören besonders folgende Punkte:

1. In keinem deutschen Staate ist der selbständige Begriff der Staatspersönlichkeit, auch auf finanziellem Gebiete so früh zur Anerkennung gebracht, als in Preußen. Schon der absolute Staat des vorigen Jahrhunderts kannte nur Staatsvermögen und Staatseinkünfte, welche der Person des Staates als solcher zustanden; nirgends sind die Domänen so früh als Staatseigenthum anerkannt, wie in Preußen. Der dem Patrimonialstaate angehörige unklare Begriff des Kammergutes ist aus dem preußischen Staatsrecht seit mehr als einem Jahrhundert gestrichen.

2. In keinem deutschen Staate ist die erste Voraussetzung jedes geordneten Finanzwesens — strenge Trennung des fürstlichen Haushaltes von dem des Staates — so früh durchgeführt worden wie in Preußen.

3. Nirgends ist in Deutschland eine einheitliche Finanzverwaltung mit einem streng geordneten Etatswesen so früh eingeführt worden wie in Preußen. Freilich war der Staatshaushaltsplan nur im Kopfe des großen Königs vorhanden. Strenges Geheimniß umhüllt das Finanzwesen Friedrichs des Großen. Mit der Veröffentlichung des Staatshaushaltsetats that der absolute Staat den letzten vorbereitenden Schritt zum Verfassungsstaate, zu dessen Verwirklichung auf diesem Gebiete nur noch die Mitwirkung einer Volksvertretung bei Festsetzung des Etats und bei der Kontrolle des gesammten Staatshaushaltes hinzutreten mußte.

§ 49. III. **Der Etat und das s.g. Budgetrecht der Volksvertretung** [1]). Jede irgendwie umfangreiche Wirthschaft bedarf eines periodischen Voranschlags ihrer Ausgaben und Einnahmen, um darauf einen Wirthschaftsplan für einen bestimmten zukünftigen Zeitabschnitt zu bauen. Vor allem bedarf einer solchen Einrichtung der Staat. Eine geordnete Staatswirthschaft ohne Staatshaushaltsplan ist undenkbar. So hat die Feststellung des Etats zunächst eine rein wirthschaftliche Seite, sie hängt mit keiner bestimmten Staatsform zusammen und muß in einer wohlgeordneten absoluten Monarchie ebenso gefordert werden, wie in einem konstitutionellen Staate. Im absoluten Staate erscheint der Etat als eine Vorschrift, welche die Staatsgewalt sich selbst in Betreff ihrer zu machenden Ausgaben und Einnahmen für eine gewisse Zeitperiode setzt, er hat daher den Charakter einer Verwaltungsnorm. Im Einklang mit den Grundsätzen des konstitutionellen Staatsrechts bestimmt die preußische Verfassung A. 99: „Alle Einnahmen und Ausgaben des Staates müssen für jedes Jahr im voraus veranschlagt und auf den Staatshaushaltsetat gebracht werden. Letzterer wird jährlich durch ein Gesetz festgestellt." Da-

1) Ueber das Budgetrecht der Volksvertretung besonders: Fricker, „Die Natur der Steuerverwilligung und des Finanzgesetzes" (Tübinger Zeitschr. für die gesammte Staatsw. B. XVII. (1861) S. 636—702). R. Gneist, Budget und Gesetz nach dem constitut. Staatsrecht Englands mit Rücksicht auf die deutsche Reichsverfassung (Berlin 1867). P. Laband, Das Budgetrecht nach der preußischen Verfassungsurkunde (1871) und das Finanzrecht des deutschen Reiches (Hirths Ann. 1873). H. Schulze, Preuß. St. R. B. II. § 498 ff. S. 428 ff. Derselbe, Das Finanzrecht der Reichs- und Landtage nach älterem und neuerem Staatsrechte (in der Zeitschr. für das Privatrecht und öffentliche Recht der Gegenwart. B. III. S. 161 ff.). Laband Bd. III[b] S. 339 ff.

durch daß die Feststellung des Etats als ein Akt der Gesetzgebung bezeichnet wird, wird nur gesagt, daß dazu die Zustimmung der Volksvertretung erfordert wird; der Etat ändert dadurch nicht seine Natur, er bleibt Gesetz nur im formellen Sinn, wird aber nicht zu einem Gesetz im materiellen Sinne. Eine bloße Verwaltungsnorm kann dadurch niemals zum materiellen Gesetz werden, daß dazu die Zustimmung eines andern Faktors verlangt wird. Kurz auch im konstitutionellen Staate bleibt, wie Laband treffend ausgeführt hat, die Festsetzung des Etats ein Verwaltungsakt, nur mit dem Unterschiede, daß dazu die Zustimmung der Volksvertretung verfassungsmäßig nöthig ist. Diese Auffassung ist nicht nur eine theoretische Begriffsbestimmung, sondern hat ihre großen praktischen Konsequenzen. Solange man die Feststellung des Etats für einen Akt der Gesetzgebung ansah, glaubte man, daß die Kammern hier ganz mit derselben Freiheit verfahren könnten, wie bei der Annahme, Veränderung oder Ablehnung jedes anderen Gesetzentwurfes. Wenn man in der Feststellung des Etats lediglich eine Verwaltungsnorm erkennt, so folgt daraus, daß derselbe, wie alle Verwaltungsakte, nur nach den bestehenden Gesetzen stattzufinden hat. Soweit gültige Gesetze bestehen, durch welche Ausgaben mittelbar oder unmittelbar bestimmt sind, ist weder von einem freien Ermessen der Regierung noch der Kammern die Rede. Beide stehen unter den bestehenden Landesgesetzen, bis sie durch Uebereinstimmung aller Faktoren aufgehoben oder abgeändert sind. So wenig die Kammern das bestehende Recht und gesetzliche Einrichtungen direkt durch einseitige Beschlüsse aufheben können, ebenso wenig können sie es indirekt durch Versagung der zu ihrer Durchführung erforderlichen Ausgaben und Einnahmen. In Betreff der bei weitem meisten Ausgaben und Einnahmen ist das völlig freie Bewilligungsrecht des Landtags ausgeschlossen, dasselbe steht ihm nur in Betreff solcher Ausgaben zu, welche nicht auf gesetzlicher Grundlage und dauernden Einrichtungen beruhen, ebenso nur in Betreff solcher Einnahmen, welche nur aus auf Jahres- oder sonst bestimmte Frist bewilligten Steuern fließen. Wo dies nicht der Fall ist, wird durch die preuß. V.U. A. 109 der entgegengesetzte Grundsatz ausdrücklich sanktionirt: A. 109: „Die bestehenden Steuern und Abgaben werden forterhoben, bis sie durch ein Gesetz abgeändert werden." Aber nur bei denjenigen Ausgaben, deren Betrag auch ziffernmäßig feststeht, ist jedes Bewilligungsrecht des Landtags ausgeschlossen; die durch ihn bewirkte Aufnahme in den Etat hat hier nur einen „kalkulatorischen" Charakter. Dahin gehören z. B. die Zinsen der Staatsschuld, die Matrikularbeiträge. Bei den meisten andern gesetzlichen Ausgaben steht uns deren Existenz, nicht deren Betrag fest. Hier kann der Landtag der Ansicht sein, daß die Regierung mit einer geringern als der von ihr geforderten Summe auskommen kann, und deßhalb auf Herabsetzung derselben dringen. Keinesfalls ist aber der Landtag berechtigt, durch Verweigerung der nothwendigen Ausgaben die Existenz gesetzlicher Einrichtungen in Frage zu stellen, andererseits ist die Regierung nicht berechtigt, jede ihr gutdünkende Summe dafür zu verlangen und festzusetzen trotz des Widerspruchs des Landtags, welcher sie für zu hoch gegriffen hält. Ebenso steht es mit der Unterscheidung zwischen nothwendigen und nützlichen Ausgaben, denn in vielen Fällen wird die Regierung eine Ausgabe für nothwendig erklären, welche die Volksvertretung nur für eine nützliche oder gar für eine unnütze ansieht. Es läßt sich nicht leugnen, daß gerade hier eine verschiedenartige Auffassung zwischen Regierung und Volksvertretung obwalten, und daß aus deren hartnäckiger Festhaltung ein Konflikt hervorgehen kann, für welchen es innerhalb der preußischen Staatsordnung keine endgültig entscheidende Instanz giebt. Auch das Reichsstaatsrecht bietet für die Beilegung einer solchen Verfassungsstreitigkeit nur ein sehr unsicheres Mittel in A. 76 dar, indem es deren Erledigung durch die Reichsgesetzgebung vorschreibt, welche bei nicht stattfindender Uebereinstimmung von Bundesrath und Reichstag ebenfalls nicht zu Stande kommen kann. So bleibt schließlich nur ein Kompromiß zwischen Re-

gierung und Kammern der Ausweg aus einem solchen Konflikt, der bei gegenseitig gutem Willen auch nicht in Stich lassen wird. Die traurigen Erfahrungen der Konfliktsperiode werden gerade in Preußen für die Zukunft eine ernste Lehre geben. Jedenfalls geht die preußische Verfassung von der Voraussetzung aus, daß eine Vereinbarung zwischen der Regierung und den Kammern über den Etat vor Ablauf der Finanzperiode zu Stande kommen muß. Unzweifelhaft ist es verfassungswidrig, wenn der Etat nicht rechtzeitig zu Stande kommt und somit ein budgetloser Zustand eintritt. Was die Regierung in einer solchen Nothstandslage zu thun hat, führen wir hier nicht näher aus, sondern verweisen auf unsere Erörterungen im preußischen Staatsrechte (§ 201.).

Bei Aufstellung des Etats findet ausnahmsweise eine verschiedene Berechtigung beider Häuser statt, indem A. 62 Abs. 2 der V.U. vorschreibt: „Finanzgesetzentwürfe und Staatshaushaltsetats werden zuerst der zweiten Kammer vorgelegt; letztere werden von der ersten Kammer im Ganzen angenommen oder abgelehnt." Das s. g. Etatsgesetz ist somit nicht nur seinem Inhalte nach kein Gesetz; auch in Betreff der Form des Zustandekommens ist der gewöhnliche und ordnungsmäßige Weg der Gesetzgebung ausgeschlossen, indem das Recht zu Abänderungsvorschlägen, welches bei allen eigentlichen Gesetzentwürfen beiden Häusern des Landtags zusteht, dem Herrenhause entzogen ist. Letzteres braucht sich aber nicht gefallen zu lassen, daß man Gesetzentwürfe, wodurch das bestehende Recht abgeändert wird, so mit dem Etat in Verbindung setzt, daß ihm auch in Betreff dieser sein Amendirungsrecht entzogen wird (s. g. bepackte Bills). Das Herrenhaus kann darauf bestehen, daß der s. g. Etatsgesetzentwurf auf die Feststellung von Einnahmen und Ausgaben beschränkt und von allen andern Bestimmungen gereinigt werde, daß ihm dagegen alle eigentlichen gesetzlichen, auch finanzgesetzlichen Bestimmungen in getrennter Vorlage zugehen. Das Verfahren bei Feststellung des Etats ist theils durch die Bestimmungen der V.U. bestimmt, theils hat sich dasselbe durch die Geschäftsordnung beider Häuser und deren Autonomie näher geregelt. Nach Konstituirung der Kammern legt der Finanzminister auf Grund einer königlichen Ermächtigung zunächst dem Hause der Abgeordneten den Entwurf des s. g. Gesetzes über den Staatshaushaltsetat mit diesem Etat selbst vor. Die Vorberathung erfolgt im ganzen Hause, bezw. in der Budgetkommission. Nach dem Schlusse der Vorberathung werden demnächst sämmtliche in der Vorberathung gefaßten Beschlüsse zusammengestellt und auf Grund dieser Zusammenstellung faßt das Haus seinen definitiven Beschluß über die einzelnen Posten, sowie über das Ganze. Dieser Beschluß des Abgeordnetenhauses wird alsdann nebst dem zu Grunde liegenden Staatshaushaltsetat dem Herrenhause mitgetheilt, um sich über die Annahme oder Ablehnung im Ganzen zu entscheiden. Wenn das Herrenhaus seine Genehmigung dem von dem Hause der Abgeordneten beschlossenen Etat ertheilt hat, so setzt es davon den Ministerpräsidenten in Kenntniß. Erfolgt dann die Sanktion der Krone, so wird „das Gesetz über den Staatshaushaltsetat mit dem darin in Bezug genommenen Staatshaushaltsetat" durch die Gesetzsammlung veröffentlicht. Im Falle der Ablehnung hat das Herrenhaus ebenfalls den Ministerpräsidenten, mit dem Anheimstellen nochmaliger Erwägung, von dem gefaßten Beschlusse in Kenntniß zu setzen. Uebrigens darf sich das Herrenhaus mit keinem andern Staatshaushaltsetatentwurfe beschäftigen, als mit demjenigen, welchen das Abgeordnetenhaus beschlossen hat. Der von dem Herrenhause in seiner Sitzung vom 11. Okt. 1862 in Ansehung des Staatshaushaltsetats für 1862 gefaßte Beschluß, insofern er sich nicht darauf beschränkt hat, den der Berathung des Herrenhauses allein unterliegenden Beschluß des Abgeordnetenhauses vom 3. Okt. 1862 über die Budgetvorlage der Regierung anzunehmen oder zu verwerfen, vielmehr nach Verwerfung des Beschlusses des Abgeordnetenhauses die ursprüngliche Budgetvorlage der Regierung annahm, mit welcher das Herren-

haus gar nicht befaßt war, verstieß gegen die Verfassung und läßt sich nur aus der Verbitterung der damaligen Konfliktszeit erklären.

Jedes Budget besteht aus zwei Hauptabtheilungen, aus der für das Erforderniß oder die *Ausgaben* und aus der für die Deckung oder die *Einnahmen*. Während ein eigentliches Gesetz regelmäßig für immer gilt d. h. solange, bis es wieder aufgehoben ist, gilt das s. g. Etatsgesetz stets nur für die Dauer der Finanzperiode, mit deren Ablauf es von selbst seine Kraft verliert. Diese ist in Preußen eine einjährige. Das Etatsjahr beginnt jetzt mit dem 1. April und erlischt mit dem 31. März (G. v. 26. Juni 1876). Für die betreffende Finanzperiode bildet der so festgestellte Etat die Norm für die gesammte Finanzverwaltung, die s. g. Finanzgebahrung. Soweit die Regierung sich innerhalb dieser Norm bewegt, bleibt sie von jeder Verantwortung frei. Für *Mehrausgaben* hat sie die nachträgliche Genehmigung der Kammern einzuholen; als solche erscheinen sowohl die Ausgaben, für welche der Etat gar keine Deckungsmittel angesetzt hat, *qualitative Etatsüberschreitungen*, als diejenigen, wo die im Etat festgestellte Summe überschritten worden ist (*quantitative Etatsüberschreitungen*). Die nachträgliche Genehmigung erfolgt durch einen Nachtragsetat.

§ 50. IV. **Ausgaben des preußischen Staates.** Unsere neueste Staatsentwickelung in Deutschland hat auch in Betreff des Systems der Staatsausgaben große Veränderungen bewirkt. Die bundesstaatliche Gestaltung Deutschlands führt es mit sich, daß die im Einheitsstaate von der Einen Staatsgewalt zu verfolgenden Aufgaben bei uns zwischen der Reichsgewalt und der Staatsgewalt der Einzelstaaten getheilt sind. Zuvörderst bildet die gesammte Landmacht des Reiches ein einheitliches Heer, dessen Kosten und Lasten dem Reiche obliegen, ebenso wird die Kriegsmarine auf Reichskosten erhalten, ferner sind Post und Telepraphie (mit Ausnahme von Bayern und Württemberg) einheitliche Verkehrsanstalten, deren Ausgaben aus den gemeinschaftlichen Einnahmen bestritten werden, ebenso gehören jetzt die völkerrechtliche Vertretung und das Konsulatwesen auf den Etat des Reiches. *Darnach sind alle diese Ausgaben vom preußischen Etat verschwunden.*

Wie in allen Staaten unterscheidet man auch in Preußen *ordentliche* und *außerordentliche Ausgaben*. Die ordentlichen Ausgaben zerfallen nach preußischem Finanzrecht in vier Klassen:

1) Die Betriebs-, Erhebungs- und Verwaltungskosten, welche für die Gewinnung der Staatseinnahmen gemacht werden müssen, 2) Ziffernmäßig feststehende Beträge, s. g. Dotationen, dahin gehören a) der fixe Zuschuß von 4½ Mill. Mark zur Rente des Kondideikommißfonds, b) die Zinsen und Tilgungskosten der Staatsschuld, c) die Kosten der beiden Häuser des Landtags. 3) Die Ausgaben der allgemeinen Finanzverwaltung, wohin vor allem die Matrikularbeiträge gehören, 4) Die eigentlichen Staatsverwaltungsausgaben schließen sich an das System der bestehenden Ministerien an und vertheilen sich auf das Staatsministerium, das Ministerium des Auswärtigen (mit einer verschwindend kleinen Summe), der Finanzen, des Handels, der Gewerbe und der öffentlichen Arbeiten, der Justiz, des Innern, der Landwirthschaft, der geistlichen, Unterrichts- und Medicinalangelegenheiten. Auch die außerordentlichen Ausgaben sind gleichfalls nach den einzelnen Ministerien vertheilt.

§ 51. V. **Die Einnahmen des preußischen Staates.** Die Deckungsmittel für die Staatsausgaben findet der Staat in seinen Einnahmen, welche man ebenfalls in *ordentliche* und *außerordentliche* eintheilt. Die ordentlichen Einnahmen haben einen zweifachen Charakter, indem der Staat entweder solche aus *privatwirthschaftlichen Unternehmungen* zieht, welche er als vermögensfähige Person wie jeder Privatmann in freier Verkehrskonkurrenz betreiben kann, oder indem er kraft seiner Staatsgewalt, welche sich als Finanzhohheit darstellt, Beiträge aus den Einzelwirthschaften seiner Unter-

thanen zur Deckung der Staatsbedürfnisse erhebt (Auflagen, Steuern im weitern Sinne). Letztere zerfallen wieder in zwei Klassen, es sind entweder solche, welche der Staat fordert, weil jemand mit einer speciellen Staatsfunktion in Berührung kommt und diese für ihn in besonderer Weise thätig wird (Gebühren), oder es sind Zwangsbeiträge, welche der Staat ohne jeden speciellen Verpflichtungsgrund von seinen Angehörigen kraft seiner Finanzhoheit in einer einseitig von ihm bestimmten Weise zur Deckung der Staatsbedürfnisse fordert (Steuern im engeren Sinne). Nach diesen Kategorien sind auch die Einnahmen des preußischen Staates zu unterscheiden. Zu den Einnahmen aus privatwirthschaftlichen Quellen gehören die Einnahmen aus Domänen und Forsten, aus Geld- und Bankgeschäften des Staates, aus dem Betriebe von Staatseisenbahnen. Diesen stehen die staatswirthschaftlichen Einnahmen gegenüber. Von diesen charakterisiren sich als Gebühren die Gebühren der Polizeibehörden für Ertheilung von Legimitationen, der Gerichtsbehörden für Akte der freiwilligen Gerichtsbarkeit, der bürgerlichen streitigen Rechtspflege, welche von dem unterliegenden Theile, der Strafrechtspflege, welche von dem Verurtheilten getragen werden müssen. Außer diesen Gerichts- und Verwaltungsgebühren kommen noch zahlreiche andere Gebühren vor bei Thätigkeiten des Staates, welche zwar möglicher Weise auch von Privaten besorgt werden könnten, am besten und zweckmäßigsten aber vom Staate übernommen werden. Dahin gehören besonders Gebühren, welche für die Leistungen des Staates auf dem Gebiete der Kultur- und Wohlfahrtspflege von denen entrichtet werden, deren Einzelinteresse durch eine solche Leistung besonders gefördert wird; dahin gehören die Gebühren für die Benutzung der großen Verkehrsanstalten des Staates, Chausseegelder, Postgelder. Mehrere dieser Anstalten sind auf das deutsche Reich übergegangen, wie das Post- und Telegraphenwesen, so daß auch die daraus entspringenden Gebühren nicht mehr dem preußischen Staate zufallen. Zu derartigen Gebühreneinnahmen, welche auf den preußischen Etat fallen, gehören heutzutage noch die Brücken-, Fähr- und Hafengelder, Strom- und Kanalgefälle, die Erträgnisse der königlichen Münzstätte u. s. w. Bei weitem die wichtigste Einnahmequelle des modernen Staates bilden wie überall so auch in Preußen die Steuern im eigentlichen Sinne, welche in direkte und indirekte Steuern zerfallen.

1. Die direkten Steuern. Dieselben sind als allgemeine Staatssteuern für den preußischen Staat gleichmäßig geordnet. Die Erhebung der Steuern darf nur auf Grund des Etats oder besonderer Gesetze erfolgen. Die Verwaltung umfaßt die Veranlagung und die Hebung. Erstere erfolgt in der Lokalinstanz durch die Kreis- und Gemeindebehörden unter Mitwirkung gewählter Kommissionen. Die Erhebung besorgen in den östlichen Provinzen die Gemeinden gegen eine Vergütung von 3—4 Perc., in den westlichen und den neuen Provinzen erfolgt dieselbe durch königliche Steuerkassen. In Preußen bestehen jetzt folgende direkte Steuern:

a) Die Grund- und Gebäudesteuer. Die längst (schon 1810) verheißene gesetzliche Regulirung der Grundsteuer für den ganzen Staat erfolgte erst durch das Gesetz vom 21. Mai 1861 betr. „die anderweite Regulirung der Grundsteuer" und die beiden darin in Bezug genommenen gleichzeitigen Gesetze „über die Einführung einer allgemeinen Gebäudesteuer und die Entschädigung für die Aufhebung der Grundsteuerbefreiungen und Bevorzugungen." Diese Gesetze sind am 1. Januar 1865 in Wirksamkeit getreten. Die preußische Grundsteuer zerfällt in die von den Gebäuden und den dazu gehörigen Hofräumen und Hausgärten unter dem Namen von Gebäudesteuer zu entrichtende Staatssteuer und in die Grundsteuer im engeren Sinne von den ertragsfähigen Grundstücken. Letztere wurde für den damaligen Umfang der Monarchie auf einen festen Jahresbetrag von 10 Mill. Thalern festgestellt. Dieser Ertrag ist nach Verhältniß des zu ermittelnden Reinertrags der steuerpflichtigen Liegenschaften auf die einzelnen Provinzen

gleichmäßig zu vertheilen. Innerhalb der Provinzen sind die Kontingente auf die einzelnen Kreise, innerhalb dieser auf die Gemeinden und Gutsbezirke, innerhalb dieser auf die steuerpflichtigen Liegenschaften nach Verhältniß des Reinertrags zu repartiren. Befreit von der Grundsteuer sind nur die dem Staate gehörigen Grundstücke, die Domänen der reichsständischen Familien, die zum öffentlichen Dienste oder Gebrauche bestimmten Grundstücke der Provinzen, Kreise und Gemeinden, der Kirchen und Schulen. Die Gebäudesteuer wird dagegen bei Wohngebäuden mit 4, bei anderen Gebäuden mit 2 Perc. des Nutzungswerths erhoben, welcher durch periodisch nach 15 Jahren wiederholte Einschätzung festgestellt wird. Die Nachtragung der Veränderungen (Fortschreibung) erfolgt für beide Steuern durch die den Regierungen untergeordneten Katasterämter. Grund- und Gebäudesteuern sind auch in den neuerworbenen Provinzen eingeführt. Nach dem Staatshaushaltsetat von 1882—83 betrug die Grundsteuer 40 188 000, die Gebäudesteuer 28 056 000 M.

b) Die Gewerbesteuer wird in Betreff der stehenden Gewerbe von jedem einzelnen Betrieb ohne Rücksicht auf die Zahl der Theilnehmer erhoben. Die Veranlagung erfolgt in 6 Klassen (Großhandel, Mittelhandel, Kleinhandel, Gast- und Schenkwirthschaft, Handwerk und Transportgewerbe) unter theilweiser Mitwirkung der Steuerpflichtigen. Die Steuersätze sind außerdem nach den 4 Gewerbesteuerabtheilungen verschieden, in welche alle Ortschaften des Staates getheilt sind. Der Gewerbebetrieb im Umherziehen wird dagegen durch Lösung eines Gewerbescheins besteuert, der in der Regel mit dem polizeilich vorgeschriebenen Legitimationsschein verbunden wird und die Vorauszahlung der Steuer für das Kalenderjahr mit sich bringt. Die Gewerbesteuer betrug 1882/83 18 662 600 M. Zur Gewerbesteuer gehören auch die Eisenbahnabgaben und die Bergwerksabgaben.

c) Die Klassen- und Einkommensteuer ruht auf dem Gesetze vom 1. Mai 1851, hat aber durch die neueste Gesetzgebung mannigfache Veränderungen erfahren. Klassen- und Einkommensteuer, deren erstere bei einem Einkommen bis zu 3000 M., letztere bei einem höheren Einkommen eintritt, sind durch dasselbe Gesetz geregelt, hatten aber ursprünglich einen verschiedenen Charakter. Bei der Klassensteuer sollten ursprünglich die Pflichtigen nicht nach ihrem Einkommen sondern nach den allgemeinen Merkmalen der äußeren Lebensstellung eingeschätzt werden. Diese Absicht war nicht durchführbar, besonders seitdem die Klassensteuer auch in den großen Städten eingeführt wurde; sie wird jetzt, wie die Einkommensteuer, alljährlich unter specieller Ermittelung des aus den einzelnen Einkommenszweigen fließenden Einkommens festgestellt. Der Unterschied zwischen Klassen- und Einkommensteuer liegt heutzutage nur noch in den formellen Veranlagungsvorschriften. Die Klassensteuer wird von einer Gemeindekommission eingeschätzt und von der Regierung festgestellt, welche nach eingeholtem Gutachten einer von der Kreisvertretung gewählten Kommission auch über die eingehenden Reklamationen entscheidet. Die Einkommensteuer dagegen schätzt eine unter Vorsitz eines Staatskommissarius, in der Regel des Landraths, tagende Kreiskommission ein. Ueber die binnen zwei Monaten angebrachten Remonstrationen entscheidet dieselbe Kommission, über die weiteren binnen vier Wochen zulässigen Reklamationen die von der Provincialvertretung zu wählende Bezirkskommission. Die Einkommensteuer beträgt annähernd 3 Proc. des Einkommens, die Klassensteuer bleibt unter diesem Satze, auch findet bei der Klassensteuer eine größere Berücksichtigung nachtheiliger wirthschaftlicher Verhältnisse statt. Die dem preußischen Staate durch die Reichssteuer zugeflossenen Mehrerträge sind zum Erlasse der beiden untersten und zur Ermäßigung der übrigen Klassensteuer- sowie der fünf untersten Einkommensteuerstufen verwendet. Der Betrag der Klassensteuer ist im Etat 1882/83 auf 25 146 100, die der klassificirten Einkommensteuer auf 28 827 600 M. berechnet.

2. Indirekte Steuern. Dahin gehören:

a) Die Eingangs- und Ausgangszölle, welche an den Grenzen des Staates von eingehenden, durchgehenden und ausgehenden Waaren erhoben werden. Nach A. 33 der deutschen R.V. bildet Deutschland ein Zoll- und Handelsgebiet, umgeben von gemeinsamer Zollgrenze; alle Gegenstände, welche im freien Verkehr eines Bundesstaates befindlich sind, können in jeden anderen Bundesstaat eingeführt werden und dürfen in letzterem einer Abgabe nur insoweit unterworfen werden, als daselbst gleichartige inländische Erzeugnisse einer gleichen inneren Abgabe unterworfen sind. Nach den Bestimmungen des A. 4 Nr. 2 und des A. 35 gebührt dem Reiche ausschließlich die Gesetzgebung und die Aufsicht über das gesammte Zollwesen, sowie über die Maßregeln, welche zur Sicherung der gemeinsamen Zollgrenzen nöthig sind. Dagegen bleibt nach A. 36 die Erhebung und Verwaltung der Zölle jedem Bundesstaate, soweit er sie bisher ausgeübt hat, überlassen. Die Verwaltung erfolgt in Preußen durch das Finanzministerium und die Provincialsteuerdirektionen, unter welchen die Haupt- und Nebenzollämter, die Hauptsteuer- und Steuerämter stehen. Der gesammte Reinertrag der Zölle d. h. der Ertrag nach Abzug der Verwaltungs- und Erhebungskosten kommt aber nicht mehr wie zu Zeiten des Zollvereins zur Vertheilung unter die Einzelstaaten, sondern fließt lediglich in die Reichskasse. Damit sind sämmtliche Einnahmen dieser Art vom preußischen Etat verschwunden und kommen hier nicht mehr in Betracht.

b) Die wichtigsten *Verbrauchssteuern* von inländischen Erzeugnissen, welche jetzt in Deutschland bestehen, sind die Branntwein-, Brau-, Rübenzucker-, Tabaks- und Salzsteuer. Aber auch diese einträglichen Steuern fließen jetzt in die Reichskasse. Indem so die Grenzzölle sowie die wichtigsten inländischen Verbrauchssteuern auf das Reich übergegangen sind, *beruht jetzt der specielle preußische Staatshaushalt wesentlich auf dem direkten Steuersystem*. Es bleibt von den wichtigeren indirekten Steuern für Preußen eigentlich nur die s. g. *Stempelsteuer* übrig, unter welchem Namen verschiedenartige Abgaben zusammengefaßt werden, deren Einheit nicht in ihrem inneren Wesen, sondern nur in der Anwendung der äußern Form des Stempels liegt. Die gegenwärtige preußische Stempelsteuer beruht wesentlich auf dem Gesetze vom 22. März 1822. Dieses Gesetz bestimmt die von Käufen und anderen Uebertragungen des Eigenthums oder auch nur der Nutzung zu entrichtenden Abgaben, insbesondere erfordert der Ankauf von unbeweglichen Sachen eine Verlautbarung vor dem Gerichte der belegenen Sache und eine Abgabe von 1% des Kaufpreises. Eine der Stempelsteuer nah verwandte Abgabe ist die *Erbschaftssteuer*, welche bei Erwerbung einer Erbschaft entrichtet wird. Die neuere Gesetzgebung hat sie aus der früheren engen Verbindung mit der allgemeinen Stempelgesetzgebung gelöst und besonders geregelt. Erbschaftssteuergesetz vom 30. Mai 1873. Die Steuer, von welcher Erbschaften unter 150 M., sowie diejenigen der Descendenten, Ascendenten, Ehegatten und Dienstboten (diese im Betrage bis 900 M.), des Reichs- und preußischen Fiskus, der Kirchen-Armenverbände, Wohlthätigkeitsanstalten befreit sind, beträgt übrigens je nach dem Grade der Verwandtschaft 1—8 Perc. der Erbschaft. Die Stempelsteuer wird auf 16 500 000 M., die Erbschaftssteuer auf 5 200 000 M. berechnet. Die gleichfalls nach dem Werthe bemessene Wechselstempelsteuer (R.G. vom 10. Juni 1869 und 4. Juni 1879), die auf Aktien, Renten und Schuldverschreibungen, auf Schlußnoten und Rechnungen und auf Lotterielooſen ruhende *Börsensteuer* (R.G. vom 1. Juli 1881) und die bei der Herstellung oder Einführung erhobene *Spielkartensteuer* (R.G. vom 3. Juni 1878) fließen in die Reichskasse und kommen somit als Quellen des preußischen Staatseinkommens nicht mehr in Betracht.

Durch die neueste Reichsgesetzgebung ist übrigens eine Veränderung eingetreten, als ein Ueberschuß der Reichseinnahmen aus gewissen indirekten Steuern in die Landes-

kasse fließt. Das Gesetz vom 15. Juli 1879 § 8 Abs. 1 bestimmt nemlich: „Derjenige Ertrag der Zölle und der Tabaksteuer, welcher die Summe von 130 Mill. Mark in einem Jahre übersteigt, ist den einzelnen Bundesstaaten nach Maßgabe der Bevölkerung, mit welcher sie zu den Matrikularbeiträgen herangezogen werden, zu überweisen." Es wird also nicht der gesammte Ertrag der Zölle und Verbrauchsabgaben zur Bestreitung der Abgaben des Reiches verwendet, sondern nur eine fest bestimmte Summe des Ertrags, während der Ueberschuß durch die Reichskasse hindurch in die Landeskasse fließt. Auch der preußische Staat erzielt dadurch eine bedeutende Einnahme. Der Antheil an dem Ertrage der Zölle und der Tabaksteuer betrug 1882/83 43 020 160 M., wovon 13 665 300 M. zu Steuererlassen, der Antheil am Ertrage der Reichsstempelabgaben 7 259 530 M., wovon 650 500 M. zu gleichen Zwecken zu verwenden sind.

Zu diesen ordentlichen Einnahmen des preußischen Staates, welche sich in jeder Finanzperiode regelmäßig wiederholen, kommen noch *außerordentliche* Einnahmen vor, welche nicht im regelmäßigen Gange der Staatswirthschaft begründet sind; dahin gehören Kontributionen, welche der siegreiche Staat dem besiegten auferlegt (die fünf Milliarden Frankreichs an Deutschland), Subsidien, welche von einem Staate an einen andern zur Herstellung kriegerischer Leistungen gezahlt werden, auch Erbschaften und Schenkungen sind nicht undenkbar. Diese Einnahmen aber setzen besondere Ereignisse voraus, deren Benutzung nicht im freien Ermessen des geldbedürftigen Staates steht, sie treten nur in seltenen Ausnahmsfällen ein. Will ein Staat sich sonst zur Deckung außerordentlicher Ausgaben auch außerordentliche Einnahmen verschaffen, so stehen ihm zwei Wege ob, Benutzung des Staatskredits zur Aufnahme von Anleihen oder Veräußerung eines Theiles des Staatsvermögens.

a) *Staatsschulden.* Wie oben erwähnt, kannte der altpreußische Staat fast gar keine Staatsschuld. Eine nennenswerthe Schuld ist erst entstanden in Folge der französischen Revolutionskriege, der ungeheuren Lasten der französischen Occupation und der riesigen Anstrengungen der Freiheitskriege. Auch wuchsen dem preußischen Staate die Schulden der neu erworbenen Landestheile zu. Die Schulden wurden 1820 in einem Etat zusammengestellt, veröffentlicht und durch Verpfändung des gesammten dermaligen Staatsvermögens, insbesondere der Domänen, Forsten und säcularisirten Güter, sichergestellt. Die gleichzeitige Zusage, daß neue Anleihen nur mit Zuziehung und unter Mitgarantie der zukünftigen reichsständischen Versammlung aufgenommeu werden sollten, ist erst mit der Verfassung in Erfüllung gegangen, welche A. 103 bestimmt: „Die Aufnahme von Anleihen für die Staatskasse findet nur auf Grund eines Gesetzes statt. Dasselbe gilt von der Uebernahme von Garantien zu Lasten des Staates." Diese Bestimmung ist so klar und durchgreifend, daß für das preußische Staatsrecht nicht einmal jene Ausnahmen gelten, welche ältere Verfassungen zulassen. Da in A. 103 ausdrücklich auf den *formellen* Weg der Gesetzgebung angewiesen ist, so ist die Aufnahme einer Staatsanleihe auf dem Wege einer außerordentlichen Verordnung nach A. 63 unstatthaft. Da der Vorschlag der Aufnahme einer Staatsschuld unter den Begriff eines s. g. Finanzgesetzes fällt, so muß derselbe stets *zuerst* an das Abgeordnetenhaus gehen. Früher wurden Staatsschulden ganz in der Form von Privatschulden aufgenommen, wobei beiden Theilen das Kündigungsrecht zustand. Letzteres mußte dem Staate gegenüber beseitigt werden. Daher wählte man die Form der Ausgabe von *Inhaberpapieren*, doch können vierprocentige Staatsschuldverschreibungen gegenwärtig auch durch Eintragung in ein Staatsschuldbuch in Buchschulden des Staates auf den Namen eines bestimmten Gläubigers umgewandelt werden, nach dem Vorbild des englischen und französischen Grand livre (G. vom 20. Juli 1883). Bei den Inhaberpapieren erfolgt die Zinserhebung durch Koupons oder Zinsscheine, welche bei allen öffentlichen Kassen eingewechselt werden und

in 4 Jahren verjähren. Die Anfnahme unverzinslicher Schulden mittelst Papiergeldes ist jetzt lediglich dem Reiche vorbehalten; auch sind Prämienanleihen, bei welchen die Zinsen ganz oder theilweise verlost werden, nur auf Grund eines Reichsgesetzes zulässig (R.G. vom 8. Juni 1871). Durch die Konsolidation ist die früher nach den einzelnen Anleihen in zahlreiche Titel mit verschiedenen Tilgungs- und Verzinsungsbedingungen zersplitterte Staatsschuld in eine einheitliche verwandelt, welche mit 4 und 4½ Proc. verzinst und vorbehaltlich eines 1885 eintretenden Kündigungsrechtes nur durch Ankauf nach Maßgabe der verfügbaren Mittel getilgt wird. Für jede wahre Staatsschuld haftet jetzt das ganze Staatsvermögen, sowie die ganze Steuerkraft der Unterthanen. Es giebt jetzt nur eine einheitliche preußische Staatsschuld, welche auf dem preußischen Staate in seiner Gesammtheit ruht und nach gleichen Grundsätzen verwaltet wird. Die preußische Staatsschuld betrug 1882 2048 Mill. M. Dieselbe besteht aber großentheils in Schulden, welche für nutzbringende Anlagen gemacht sind (Anlageschulden), und bedeutet deshalb keine Verminderung des Staatsvermögens, sie wird vielmehr schon durch die in den Eisenbahnen angelegten Werthe überwogen.

Von dieser eigentlichen Staatsschuld im technischen Sinne, der s. g. fundirten Staatsschuld, ist die s.g. schwebende Schuld, dette flottante zu unterscheiden, welche dadurch entsteht, daß die Fälligkeitstermine der Einnahmen und der Ausgaben des Staates, wie in jedem geschäftlichen Betriebe, nicht zusammenfallen und dadurch ein Bedarf entsteht, der seine Deckung erst durch spätere Einnahmen findet. Es ist gebräuchlich, daß dem Finanzminister für solche Anticipationen gesetzlich ein Maximalkredit bewilligt wird. Dies geschieht am besten in der Form der Schatzanweisungen, nach dem Vorbilde der englischen Exchequerbills.

Zuerst auf Grund des Gesetzes vom 28. September 1866 und dann auf Grund des Staatshaushaltsetats vom 24. Februar 1868 und des Gesetzes vom 3. März 1868 betr. „die Verstärkung der Geldmittel zur Abhülfe des Nothstandes," sind in Preußen verzinsliche Schatzscheine mit kurzer Umlaufszeit ausgegeben worden. Seitdem ist die schwebende Staatsschuld in Form verzinslicher Schatzanweisungen mit kurzer Umlaufszeit ein regelmäßiges Institnt des preußischen Finanzrechts geworden. Nur die Aufnahme der eigentlichen oder fundirten Staatsschuld kann als eine Einnahmequelle des Staates betrachtet werden, während die schwebende Schuld sich nur innerhalb des Rahmens des vereinbarten Budgets bewegt.

Ueber die Verwaltung der preußischen Staatsschuld durch die „Hauptverwaltung der preußischen Staatsschuld" unter der Kontrolle der Staatsschuldenkommission ist schon oben die Rede gewesen.

b) Veräußerung von Staatsvermögen. Eine außerordentliche Einnahme des Staates kann auch durch Veräußerung des aktiven Staatsvermögens erzielt werden. Ob eine solche im einzelnen Falle der Kreirung von Staatsschulden vorzuziehen ist, ist eine reine Zweckmäßigkeitsfrage. Für das Staatsrecht kommt nur die Frage in Betracht, ob und unter welchen Voraussetzungen die Regierung berechtigt ist, Staatseigenthum rechtsgültig zu veräußern, insbesondere inwiefern sie verpflichtet ist, zu einer solchen Veräußerung die Genehmigung der Volksvertretung einzuholen. Vor allem kommt hier die oben erwähnte Unterscheidung zwischen dem s. g. Verwaltungsvermögen und dem s. g. Finanzvermögen des Staates in Betracht.

In jedem Zweige der Staatsverwaltung sind zahlreiche Gegenstände zur Ausführung seiner speciellen Aufgaben vorhanden, welche sein Inventar bilden. Die Veräußerung solcher Gegenstände ist oft aus Verwaltungsrücksichten geboten und wird der Regierung nothwendiger Weise als bloße Verwaltungssache überlassen. Da die veräußerte Sache eine Pertinenz des betreffenden Ressorts bildete, so tritt der Erlös aus derselben

an die Stelle der veräußerten Sache „pretium in locum rei.“ Der betreffende Verwaltungszweig muß sich aber die aus der Veräußerung gewonnene Summe als Baareinnahme anrechnen lassen, sodaß dem Landtage in Betreff solcher Veräußerungen immerhin wenigstens ein mittelbarer Einfluß zusteht, besonders wenn die mit einer Veräußerung gewöhnlich verbundene Neuanschaffung in der Regel die Bewilligung einer größeren Summe fordert, als die aus der Veräußerung gewonnene. Während somit die Veräußerung von Gegenständen des Verwaltungsvermögens nur formell als Einnahme erscheint, materiell aber nur ein durchlaufender Posten ist, muß der Erlös, welchen der Staat durch Veräußerung eines Theiles seines Finanzvermögens erreicht, als eine wirkliche außerordentliche Einnahmequelle des Staats betrachtet werden. Sehr bestritten ist die Frage, ob die Staatsregierung kraft ihrer Exekutive befugt sei, Bestandtheile des Finanzvermögens einseitig zu veräußern oder ob sie die Genehmigung der Volksvertretung dazu einzuholen verpflichtet sei? Die preußische V.U. enthält darüber keine ausdrückliche Bestimmung. Die Frage muß daher aus der Natur der Sache und dem Geiste der konstitutionellen Staatsordnung beantwortet werden. Mitbestimmung des ganzen Finanzwesens, sowohl in Ausgabe wie in Einnahme, durch die Volksvertretung ist Grundzug der konstitutionellen Staatsordnung. Durch Veräußerung von wesentlichen Bestandtheilen des Finanzvermögens wird der Staat entschieden um eine regelmäßig laufende Einnahmequelle ärmer und muß der so entstehende Ausfall künftig durch Erhöhung alter oder Einführung neuer Steuern oder Aufnahme von Anlehen gedeckt werden. Da die preußische Volksvertretung in den oben bezeichneten Schranken das Steuerbewilligungsrecht besitzt, da ohne ihre Genehmigung auch keine neue Staatsschuld aufgenommen werden kann, so kann die Staatsregierung gewiß auch nicht einseitig dem Staate eine Einnahmequelle durch Veräußerung von Staatseigenthum für immer entziehen und so die Volksvertretung indirekt nöthigen, zur Deckung der entstandenen Lücke in den Einnahmen eine Erhöhung der Steuern oder Aufnahme einer Anleihe zu bewilligen. Den Satz, welchen die Staatsregierung nach der Konfliktzeit in den § 6 des Gesetzes vom 9. März 1867 und in alle folgenden Gesetze über die Veräußerung von Eisenbahnen aufgenommen hat, daß jede Verfügung der Regierung über die genannten Eisenbahnen durch Veräußerung zur ihrer Rechtsgiltigkeit der Zustimmung beider Häuser des Landtags bedarf, darf man nicht als eine ausnahmsweise singuläre Vorschrift, sondern als eine allgemeine Anerkennung des Grundsatzes betrachten, daß alle Bestandtheile des Finanzvermögens des Staates nur mit Zustimmung der Volksvertretung veräußert werden können, somit solche Veräußerungen nicht lediglich in das Gebiet der Verwaltung gehören und durch die Forderungen einer verständigen Administration geboten werden.

Nach preußischem Staatsrechte zerfällt das Finanzvermögen des Staates in zwei Bestandtheile, von denen der eine, bestehend in Domänen und Forsten, den Gläubigern der alten Staatsschuld verpfändet und im Zusammenhange damit einigen Ausnahmebestimmungen unterworfen ist, der andere, bestehend in Hütten, Bergwerken, Eisenbahnen, sonstigen industriellen Unternehmungen, keiner speciellen Verpfändung unterliegt. In Betreff des ersteren Bestandtheils des Finanzvermögens erhält die Staatsregierung die nothwendige Zustimmung zur Veräußerung in der Form, daß diese Rubrik als regelmäßiger Posten in dem Voranschlage der Staatseinnahmen erscheint und durch das Staatshaushaltsgesetz im voraus genehmigt wird. Was die Veräußerung des anderweitigen werbenden Staatsvermögens betrifft, so muß für jeden speciellen Fall die Genehmigung beider Häuser des Landtags eingeholt werden, doch kann diese auch bei Gelegenheit des Etatsgesetzes ertheilt werden.

§ 52. VI. **Nachträgliche Kontrolle des gesammten Staatshaushaltes.** Die Kontrolle, welche die Volksvertretung über den gesammten Staatshaushalt üben soll, ist eine doppelte,

eine vorgängige und eine nachträgliche. Erstere findet bei Aufstellung des Staatshaushaltsetats statt, letztere besteht darin, daß der Landtag nach Ablauf des Etatsjahres zu prüfen hat, ob der rechtsgiltig zu Stande gekommene Etat auch von der Regierung wirklich beobachtet worden ist, insbesondere ob die im Einverständniß mit dem Landtage festgestellten Positionen thatsächlich eingehalten worden sind. Zu letzterem Zwecke ist die Regierung verpflichtet, den Kammern eine vollständige Rechnung über den Staatshaushaltsetat eines jeden Jahres zu legen, und die Kammern haben nach A. 104 das Recht, die gesammte Finanzverwaltung im abgelaufenen Etatsjahre ihrer Prüfung zu unterwerfen. Ueber die Hülfe, welche ihnen dabei die Oberrechnungskammer zu leisten hat, war oben die Rede. Das bei der Rechnungsprüfung beobachtete Verfahren ist folgendes: Die Staatsregierung läßt die Rechnung in der Art aufstellen, daß die gesammten Staatseinnahmen und Ausgaben, auf Grund der von den einzelnen Kassen gelegten Jahresrechnungen, nach Anordnung des Staatshaushaltsetats zusammengestellt und mit den entsprechenden Positionen des Etats verglichen werden. Es werden zunächst für einzelne Verwaltungszweige besondere Specialrechnungen und Uebersichten aufgestellt, solche dann der O.R.K. zur Prüfung und Vergleichung mit den Kassenrechnungen vorgelegt und nach erfolgter Bescheinigung der Resultate derselben in Form einer allgemeinen Rechnung nach den Titeln des Staatshaushalsetats zusammengestellt. Diese allgemeine Rechnung wird demnächst in ihrem Gesammtresultate nochmals der O.R.K. zur Prüfung vorgelegt und es wird von dieser bescheinigt, ob dieselbe mit den Summen übereinstimmt, welche in den von der O.R.K. revidirten und dechargirten Kassenrechnungen in Einnahmen und Ausgaben nachgewiesen sind. Diese allgemeine Rechnung wird alsdann von der Staatsregierung mit den Bemerkungen der O.R.K., welche jetzt nicht mehr blos eine formell-kalkulatorische Bescheinigung, sondern auch materielle Erinnerungen in Betreff vorgekommener Ungehörigkeiten und Gesetzwidrigkeiten der Verwaltung enthalten sollen, den Häusern zur Entlastung der Regierung vorgelegt. Zwar besteht darüber keine ausdrückliche Vorschrift, daß diese allgemeine Rechnung zuerst dem Abgeordnetenhause vorgelegt werden müsse. Aber es spricht dafür die bisher konstant beobachtete Staatspraxis und der der Verfassung zu Grunde liegende Gedanke, daß in allen Finanzsachen dem Abgeordnetenhause der Vorrang eingeräumt werden soll. Jedes Haus läßt die Rechnung durch seine Budgetkommission prüfen und auf deren Bericht beschließt dasselbe über die Ertheilung oder Versagung der s.g. Decharge an die Staatsregierung, welche hiervon in Kenntniß gesetzt wird. Jedenfalls kann die verfassungsmäßig nothwendige Entlastung der Regierung nur Seitens beider Häuser des Landtags stattfinden, die einseitige Entlastung von Seiten eines Hauses ist ungenügend. Wenn aber eines oder beide Häuser in die Lage kommen sollte, der Regierung die Entlastung versagen zu müssen, so fehlen doch der Volksvertretung alle praktisch wirksamen Mittel, um das Ministerium, welchem die Entlastung versagt worden ist, gerichtlich zur Verantwortung zu ziehen.

Elfter Abschnitt.

Innere Verwaltung.

Die Lehre von der innern Verwaltung wurde in älterer Zeit in den Werken über die s.g. Polizeiwissenschaft behandelt. Vergl. die ältere Literatur in meinem preußischen Staatsrecht B. II. § 211 S. 502. Hauptwerke sind: Justi, Grundsätze der Polizeiwissenschaft. 3. Aufl. Göttingen 1782. — Sonnenfels, Grundsätze der Polizei, Handlungs- und Finanzwissenschaft. 3 Bde. 7. Aufl. Wien 1804. — v. Berg, Handbuch des deutschen Polizeirechtes. 7 Bde. 2. Aufl. 1802. — R. von Mohl, Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaats 3 Bde. 3. Aufl. 1866. — Den Wendepunkt der neueren Wissenschaft bildet L. v. Stein, die Verwaltungslehre B. I—VII und das Handbuch der Verwaltungslehre. Stuttgart 1870. II. Aufl. 1875.— Das reichste (zum Theil freilich veraltete) Material für Preußen bietet von Rönne und Simon, die Verwaltung und Verfassung des preußischen Staates 1840—1854. Davon schlagen folgende Theile in die innere Verwaltung Th. VI Das Polizeiwesen. Bd. 1 und 2: Die eigentliche Sicherheits- und Ordnungspolizei. B. 3. Das Medicinalwesen. Bd. 4 Das Bau- und Wegewesen. Th. VII Die Gewerbepolizei. B. 1 und 2 die Gewerbepolizei in engem Sinne. B. 3 (Abth. 1. 2. 3.) Die Landeskulturgesetzgebung (bearbeitet von Rönne und Lette). Th. VIII Die kirchlichen und Unterrichtsverhältnisse. B. 1 und 2 das Unterrichtswesen. B. 3 Die Verhältnisse der Juden. Auch für das preußische Verwaltungsrecht werthvoll sind die neuesten Arbeiten über Verwaltungsrecht: Ernst Meier (Halle) das Verwaltungsrecht in Holtzendorffs Encyklopädie Aufl. IV S. 1081—1189, und das auf umfassenden Quellenstudien beruhende Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts von Georg Meyer (Jena) Th. I. Die innere Verwaltung. 1883.

§ 53. **Im Allgemeinen.** Die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten steht jetzt im Wesentlichen dem deutschen Reiche zu und wird deshalb im Reichsstaatsrechte behandelt. In Betreff des Militärwesens üben zwar die Einzelstaaten kraft ihrer Kontingentsherrlichkeit noch gewisse Befugnisse aus. Da aber das deutsche Heer ein einheitliches ist und die oberste Kriegsherrlichkeit dem Kaiser zusteht, so fällt der Schwerpunkt desselben in das Reichsstaatsrecht, welchem das Partikularstaatsrecht der Einzelstaaten die Darstellung des Militärwesens zu überlassen hat. Eine Zerlegung desselben würde der Einheit dieses wichtigen Theiles des Staatsrechtes nur schädlich sein. Dagegen fällt die gesammte innere Verwaltung ihrem Schwerpunkt nach dem Landesstaatsrecht zu. Wir verstehen darunter diejenige Staatsthätigkeit, welche für die Förderung der individuellen Interessen der Staatsangehörigen zu sorgen, die Bedingungen eines menschenwürdigen Daseins zu beschaffen hat. Sicherheit, Bildung, Wohlstand der menschlichen Gesellschaft sind ihre Ziele. Zwar hat auch das deutsche Reich die Förderung der Wohlfahrt des deutschen Volkes ausdrücklich unter seine Aufgaben aufgenommen und es ist nicht zu verkennen, daß die Reichsgewalt seit der Zeit ihres Bestehens Großes und Wichtiges auf diesem Gebiet geleistet hat. Aber das Reich, als Bundesstaat, beschränkt sich in der Regel auf die Aufstellung allgemeiner Grundsätze, während es der Verwaltung der Einzelstaaten die Ausführung überläßt. Dahin gehören die meisten in A. 4 der R.V. „der Beaufsichtigung des Reiches und der Gesetzgebung desselben" unterliegenden Angelegenheiten. Hier erscheinen die Einzelstaaten, dem Reiche gegenüber, als Körper der Selbstverwaltung. Auf vielen andern Gebieten der innern Verwaltung sind die Einzelstaaten ihrer eigenen Gesetzgebung unterworfen, sie geben sich selbst allein die Normen, nach welchen sie die Verwaltung führen. Hier erscheinen sie als wahre Staaten, die auch dem Reiche gegenüber noch ihre selbstständige Rechtssphäre behaupten. Sowohl bei der ersten Kategorie von Angelegenheiten, wie bei der zweiten, erscheint die innere Verwaltung als ein Gegenstand, welcher zum guten Theile dem Partikularstaatsrechte anheimfällt. Freilich zeigt sich auch auf diesem Gebiete, wie Reichsstaatsrecht und Landesstaatsrecht

fortwährend sich durchdringen. Eine Auseinandersetzung zwischen beiden kann nicht nach einer scharfen Trennungslinie, sondern nur darnach erfolgen, wohin der Schwerpunkt einer gewissen Angelegenheit fällt. Die Grenzregulirung ist mehr eine Sache des Taktes, als des abstrakten Princips. Bei unserer kurzen Skizze des preußischen Staatsrechts lassen wir daher alles bei Seite, was wesentlich Reichssache ist, wie Post, Telegraphie, Münz-, Maß- und Gewichtssystem u. s. w., und beschränken uns auf die Gegenstände, welche bis auf den heutigen Tag wesentlich der preußischen Staatsverwaltung überlassen sind, wenn auch die Reichsgesetzgebung mannigfach in dieselbe herübergreift.

I. Innere Verwaltung und Polizei.

Ueber die Geschichte des Begriffes Polizei, vergl. L. X. Funk, Die Auffassung des Begriffes Polizei in vorigem Jahrh. Zeitschr. für die gesammte Staatswissenschaft B. XIX. S. 489 ff. — Förstemann, Principien des preußischen Polizeirechtes. Berlin 1869. Rau, Ueber Begriff und Wesen der Polizei, Zeitschr. für die gesammte Staatsw. B. IX. S. 605 ff. L. v. Stein, Verwaltungslehre Th. I 2. Aufl. Abth. I S. 46. Th. IV S. 1 ff. Medicus, Art. Polizei im Staatswörterbuch B. VIII. S. 125. Mein preuß. Staatsr. bes. B. II. S. 215. S. 522 ff.

§ 54. 1) **Begriff der Polizei.** Während der Staat des Mittelalters sich auf Schutz nach außen und innen, auf Heerbann und Gerichtsbann beschränkte, während der absolute Staat des vergangenen Jahrhunderts seiner ganzen innern Verwaltung einen financiellen Stempel aufprägte, ist die innere Verwaltung, welche lediglich das geistige und materielle Wohl der Staatsangehörigen sich zur Aufgabe macht, der jüngste, aber auch der umfangreichste und humanste Zweig der gesammten Staatsthätigkeit. Seine größere oder geringere Entwickelung kann geradezu als Gradmesser der Civilisation angesehen werden. Im vorigen Jahrhundert wurde die ganze innere Verwaltung als Polizei bezeichnet, Polizeiwissenschaft und Verwaltungslehre identificirt. Heutzutage scheiden wir im Bereiche der Verwaltung zwei Thätigkeiten, die Pflege und die Polizei, sie lassen sich nicht unterscheiden nach den Gegenständen, sondern nach den Mitteln, durch welche sie wirken. Von öffentlicher Pflege reden wir überall da, wo der Staat dem Bürger fördernd die Hand bietet, Anstalten errichtet, Hülfsmittel gewährt, welche der Einzelne sich nicht selbst beschaffen kann. Der Staat erscheint hier nur als helfender Freund, nicht als befehlender Gebieter. Ueberall aber wo der Staat durch Gebot und Verbot, die mit Zwangsmaßregeln wenigstens eventuell verbunden sind, Gefahren entgegentritt, die von Menschenkräften drohen, übt er Polizei. Keine Polizei ohne gebietende und zwingende Staatsmacht. Die innere Verwaltung fällt daher nach unserer heutigen Auffassung keineswegs mehr mit dem Begriff der Polizei zusammen, aber die Polizei ist ein der ganzen innern Verwaltung immanentes Princip. Das Polizeirecht ist der Inbegriff der Rechtsgrundsätze, welche die Polizei mit ihren Zwangsmaßregeln zur Abwendung drohender Gefahren aller Art gegen menschliche Individuen einzuhalten hat. Die Natur der Gefahren, welche von menschlichen Kräften dem Gemeinwohl drohen, ist zweifacher Art, sie besteht entweder in der ungebändigten maßlosen Kraft der Persönlichkeit überhaupt, welche dem Zustand der allgemeinen Sicherheit Gefahr droht, sie ist ihrem Wesen nach unbestimmt und bezieht sich auf alle Lebensverhältnisse der Gemeinschaft oder sie besteht in einer Handlung der Persönlichkeit, welche auf Verletzung eines speciellen Verwaltungsgebietes gerichtet ist. Darauf beruht die jetzt in der Wissenschaft allgemein angenommene Unterscheidung zwischen Sicherheits- und Verwaltungspolizei. (L. v. Stein.) Die Abwendung der in der übergreifenden Kraft der Persönlichkeit überhaupt liegenden Gefahren bildet die Aufgabe der Sicherheitspolizei, während die Verwaltungspolizei gegen bestimmte gefährliche Handlungen gerichtet ist, welche einzelne Verwaltungszweige bedrohen. Nur die Sicherheitspolizei erscheint als selbstständiges Gebiet, wo die Polizei mit einem eigenen Behördenorganismus und selbstständigen Rechte auf-

tritt, während dagegen die Verwaltungspolizei einen immanenten Theil jedes Verwaltungszweigs bildet und nur mit diesem wissenschaftlich dargestellt werden kann. Zu jedem Theile der Pflege eines sittlichen, wirthschaftlichen und geselligen Interesses tritt eine solche polizeiliche Gewalt hinzu, welche bestimmt ist das betreffende Gebiet durch Gebot und Zwangsgewalt zu schützen, ohne welches es der Willkühr jedes Einzelnen preisgegeben wäre.

§ 55. 2) **Befugnisse der Polizei.** a) Verordnungsrecht der Polizei[1]). Nach konstitutionellem Staatsrechte bedürfen alle eigentliche Polizeigesetze der Zustimmung der Volksvertretung. Ja, mit der Entwickelung des konstitutionellen Staatslebens werden immer weitere Gebiete der Polizei gesetzlich geregelt. Allein der Gesetzgebung können nur solche Verhältnisse unterliegen, welche einen gewissen beständigen, dauernden und allgemeinen Charakter haben. Dieser aber fehlt gerade häufig denjenigen Verhältnissen, welche durch die Polizei geregelt und beherrscht werden sollen. Hier ist mehr als auf allen andern Gebieten eine Veränderlichkeit zu erkennen, welcher der langsame Gang der auf Dauer berechneten Gesetzgebung nicht entspricht. Außerdem sind auf dem polizeilichen Gebiete die örtlichen Verschiedenheiten unendlich groß. Zu der eigentlichen Polizeigesetzgebung, welche dauernde Normen für den ganzen Umfang des Staates oder wenigstens für größere Landestheile aufstellt, muß daher nothwendig ein bewegliches und lokales Element der Verordnung hinzutreten. Auch in ausgebildeten Verfassungsstaaten tritt zu dem Gesetze die Verordnung der höheren oder niederen Polizeistellen für den Kreis ihrer Kompetenz. Die Befugniß zum Erlasse von Verordnungen, wodurch gewisse sonst in der Freiheit der Individuen liegende Handlungen geboten oder verboten werden, ist durch das Wesen der Polizei mit Nothwendigkeit gegeben und muß als ein jus delegatum der Staatsgewalt angesehen werden. Aber dieses Verordnungsrecht der Polizei hat seine verfassungsmäßigen Schranken und ist durch das Gesetz genau geregelt. Auch in Preußen ist ein allgemeines Polizeiverordnungsrecht anerkannt (Ges. vom 11. März 1850) und allen Polizeibehörden für ihren Bezirk und Theile desselben beigelegt. In eine neue Phase ist das Polizeiverordnungsrecht durch die neueste Gesetzgebung, welche mit der Kreisordnung beginnt, getreten. Hiernach können jetzt in den s.g. Kreisordnungsprovinzen Polizeiverordnungen erlassen werden: α) von den Ministern auf dem Gebiete der Eisenbahn-, Strom-, Schifffahrts- und Hafenpolizei; β) von den Oberpräsidenten und Regierungspräsidenten über alle im Interesse des Bezirks zu regelnden Gegenstände, unter Zustimmung des Provincial- bez. Bezirksausschusses — in eiligen Fällen auch vorbehaltlich derselben auf höchstens drei Monate; γ) vom Landrathe in gleichem Umfange mit Zustimmung des Kreisausschusses; δ) von den Ortspolizeibehörden mit Zustimmung des Gemeindevorstandes oder Amtsausschusses. In dieser neuen Gesetzgebung ist durchweg der Grundsatz anerkannt, daß neben dem Staatsbeamten ein Element der Volksvertretung zur Mitwirkung berufen ist, damit die Polizeiverordnungen nie vom einseitigen bureaukratischen Standpunkte aus erlassen werden, damit denselben ihr volksthümlicher Charakter gewahrt bleibe. Darnach ist jede Polizeibehörde bei Ausübung ihres Verordnungsrechtes an die Zustimmung der auf derselben Verwaltungsstufe stehenden Körperschaft der obrigkeitlichen Selbstverwaltung gebunden. Damit ist auch auf diesem Mittelgebiete die Betheiligung der Staatsbürger an der staatlichen Gesetzgebung und Verwaltung zur Geltung gebracht.

Damit aber die Einheit der Verwaltung nicht durch die Verschiedenartigkeit der örtlichen Polizeiverordnungen gestört werde, damit in dieselben nichts einfließe, was dem Gemeinwohl und den Gesetzen zuwiderlaufe, ist den obern Behörden die Befugniß gegeben, die Verordnungen der untern Behörden außer Kraft zu setzen. So kann in Preußen der

1) Vergl. besonders die ebenso gründliche als scharfsinnige Schrift v. H. Rosin, Das Polizeiverordnungsrecht in Preußen. Breslau 1882.

Minister alle polizeilichen, der Regierungspräsident mit Zustimmung des Bezirksausschusses die kreis- und ortspolizeilichen Vorschriften außer Kraft setzen.

b) Zwangs-, besonders Strafgewalt der Polizei. Die Polizeibehörden sind überall berechtigt, die innerhalb ihrer gesetzlichen Befugnisse getroffenen Anordnungen auch nöthigen Falls mit Zwang durchzusetzen. „Jede Polizeibehörde ist berechtigt, ihre Verfügungen durch Anwendung der gesetzlichen Zwangsmittel durchzusetzen." (Gesetz vom 11. März 1850, § 20 Abs. 2.) Nur muß der Zwang sich innerhalb der Grenzen des Nothwendigen halten. Kann daher die zu erzwingende Handlung durch einen Dritten geleistet werden, so ist die Behörde befugt, dieselbe durch einen Dritten ausführen zu lassen, den Betrag der Kosten vorläufig zu bestimmen und im Wege der Exekution von dem Verpflichteten einzuziehen. Kann aber die zu erzwingende Handlung nicht von einem Dritten geleistet oder soll eine Unterlassung erzwungen werden, so ist die Behörde berechtigt, Geldbußen bis zu einer bestimmten Höhe anzudrohen und festzusetzen. Unmittelbarer Zwang gegen die Person darf nur angewendet werden, wo eine getroffene Anordnung ohne einen solchen undurchführbar ist. Zu den Zwangsmitteln, wodurch die Polizei ihre Maßregeln durchsetzt, gehört besonders das Polizeistrafrecht, welches seinem Grunde und Zwecke nach von dem peinlichen Strafrechte verschieden ist. Man hat in neuerer Zeit darnach gestrebt, auch die Polizeiübertretungen gesetzlich zu bestimmen, wie dies auch im Reichsstrafgesetzbuche mit vielen derselben geschehen ist. Daneben bestehen aber anerkanntermaßen noch viele landesgesetzliche Bestimmungen, indem Abs. 2 des Einführungsgesetzes zum R.St.G.B. bestimmt, daß die besondern Vorschriften des Landesstrafrechtes in Kraft bleiben, namentlich über strafbare Verletzungen der Preßpolizei, Post-, Steuer-, Zoll-, Fischerei-, Jagd-, Forst- und Feldpolizeigesetze, über Mißbrauch des Vereins- und Versammlungsrechts und über den Forstdiebstahl. Aber der Grundsatz, daß alle Polizeiübertretungen im voraus in einem Strafgesetze bezeichnet und mit Strafe bedroht sein müssen, läßt sich nicht konsequent durchführen. Der Polizei muß zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, innerhalb gesetzlicher Schranken und unter Einhalt bestimmter gesetzlich vorgeschriebener Formen, das Recht der allgemeinen Ordnungsstrafe eingeräumt sein. So können auch in Preußen die Polizeibehörden eine allgemeine Ordnungsstrafe bei Ungehorsam gegen Polizeiverfügungen aussprechen, wo das Strafrecht keine bestimmte Strafe festgestellt hat, (Preuß. Gesetz über die Polizeiverwaltung vom 11. März 1850), doch ist hier ein Maximum des Strafmaßes gesetzlich festgestellt. Die Geldstrafen sind im Falle des Unvermögens in verhältnißmäßige Haftstrafen zu verwandeln. Während ein solches allgemeines Recht, Ordnungsstrafen festzusetzen, den Polizeibehörden belassen ist, ist nach der Verordnung vom 3. Januar 1849 die Untersuchung und Bestrafung der Polizeiübertretungen richterlichen Behörden übertragen. Die Polizeirichter haben über alle Zuwiderhandlungen gegen polizeiliche Vorschriften zu erkennen. Die Richter dürfen dabei aber niemals die Nothwendigkeit und Zweckmäßigkeit, sondern nur die gesetzliche Gültigkeit der Polizeivorschriften in Erwägung ziehen. Daneben besteht in Preußen nach dem Gesetz vom 14. Mai 1852 das Recht der vorläufigen Straffestsetzung durch die Polizeibehörden, welches auch durch die Reichsjustizgesetze nicht aufgehoben ist. Hiernach kann jeder Polizeiverwalter wegen der in seinem Bezirke verübten Uebertretungen Geld- oder verhältnißmäßige Haftstrafe (bis zu 15 M. bez. 3 Tagen Gefängniß) vorläufig festsetzen. Wird binnen einer Woche nach Zustellung der Verfügung gerichtliche Entscheidung beantragt, so tritt die Verfügung außer Kraft, andernfalls wird sie vollstreckbar. Gegen Versäumniß der Frist in Folge unabwendbarer Zufälle ist die Wiedereinsetzung in den vorigen Stand nach Entscheidung des Amtsgerichts zulässig.

§ 56. 3) **Die Sicherheitspolizei insbesondere.** Darunter versteht man denjenigen

Theil der Polizei, dessen Aufgabe es ist, die gesammte öffentliche und private Rechtsordnung vor drohenden Gefahren zu bewahren. Man unterscheidet eine öffentliche und eine Einzelsicherheitspolizei. Die erstere hat das öffentliche Recht und seine Grundlage zu schützen, die letztere den Rechtszustand der einzelnen Individuen, erstere tritt Gefahren entgegen, welche durch Vereinigung Vieler zu gefährlichen Unternehmungen drohen, letztere hat es mehr mit der einzelnen gefährlichen Persönlichkeit zu thun.

Für die öffentliche Sicherheitspolizei kommen besonders die politischen Vereine und Versammlungen der Bürger in Betracht. Im absoluten Staat waren dieselben überhaupt ausgeschlossen. Im konstitutionellen Staate der Gegenwart dagegen, welcher keineswegs alle auf Um- und Fortbildung seiner Institutionen gerichteten Bestrebungen als strafbar ansieht, sondern dieselben nur in ihre gesetzlichen Bahnen verweist, sind politische Vereine und Versammlungen keineswegs verboten. Die dabei begangenen Verbrechen und Vergehen fallen dem Kriminalrichter anheim. Außerdem ist aber auch die Sicherheitspolizei nicht zu entbehren, welche, ehe noch ein Verbrechen begangen ist, beobachtend, beaufsichtigend, Gefahren beseitigend zu wirken hat; sie darf aber nicht willkürlich eingreifen, sondern nur innerhalb der gesetzlichen Vorschriften und unter Beobachtung der gesetzlichen Formen. In Preußen ist hier maßgebend „die Verordnung über die Verhütung eines die gesetzliche Freiheit und Ordnung gefährdenden Mißbrauchs des Vereins- und Versammlungsrechtes vom 11. März 1850. Aufgabe dieses Gesetzes ist nicht die strafrechtliche Verfolgung, sondern die Wahrung des sicherheitspolizeilichen Aufsichtsrechts. Die preußische Gesetzgebung unterscheidet zwischen politischen und nicht politischen Vereinen, letztere unterliegen gar keinen besonderen Beschränkungen, dagegen verlangt sie von allen politischen Vereinen, daß ihr von dem Dasein, der Organisation, den Zusammenkünften, den Mitgliedern, den Vorstehern Anzeige gemacht werde, daß sie zur Kenntnißnahme jedes Vorganges ihre Organe in die Versammlungen schicken dürfe, daß sie das Recht habe, unter bestimmten gesetzlichen Voraussetzungen Versammlungen aufzulösen, während Vereine durch die Polizei provisorisch geschlossen, nicht definitiv aufgehoben werden können. Ebenso hat die öffentliche Sicherheitspolizei Gefahren zu bekämpfen, welche massenhafte Volksbewegungen mit sich bringen. Soweit bei denselben bereits Verbrechen und Vergehen vorgekommen sind, tritt die Strafgerichtsbarkeit ein. Das Feld der Sicherheitspolizei reicht dagegen nur soweit, als noch keine bereits geschehene strafrechtliche Verletzung der Rechtsordnung vorliegt, sondern nur vermöge der an sich unbestimmten Gefahr, die in jeder Massenbewegung liegt, die Möglichkeit einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit. Die Sicherheitspolizei kann in solchen Fällen Gebote und Verbote erlassen, welche die freie Bewegung der Einzelnen hemmen (z. B. Absperrung von Straßen). In Betreff des Verfahrens der Polizei bei s.g. Aufläufen sind in Preußen noch manche ältere Vorschriften anwendbar. Die Polizeibehörde hat unverzüglich mit den ihr zu Gebote stehenden Mitteln einzuschreiten und, wo diese nicht ausreichen, die bewaffnete Macht in Anspruch zu uehmen. Letztere darf nur auf Grund solcher Requisitionen und in den gesetzlich bestimmten Fällen und Formen einschreiten (V.U. A. 36). Der versammelten Menge gegenüber ist eine dreimalige Aufforderung zum Auseinandergehen vorgeschrieben. Im Nothfall darf das Militär von der Waffe Gebrauch machen. Für Beschädigungen bei Aufläufen sind alle Theilnehmer solidarisch, demnächst aber die Gemeinden verhaftet. (Ges. vom 11. März 1850.) Das äußerste Mittel, dessen sich die Staatsgewalt in ihrer sicherheitspolizeilichen Funktion für den Fall eines Krieges oder Aufruhrs bedienen kann, ist die Erklärung des s.g. Belagerungszustandes. Mit Bekanntmachung desselben geht die vollziehende Gewalt auf die Militärbefehlshaber über. Die Civilverwaltung und Gemeindebehörden haben den Anordnungen und Aufträgen der Militärbefehlshaber Folge zu leisten. An die Stelle der bürgerlichen Gerichtsbarkeit tritt, meist nur für einzelne

Verbrechen, die militärische, das s.g. Standrecht. Auch findet die Suspension einzelner Verfassungsartikel statt, welche die bürgerliche Freiheit gewährleisten. Das preußische Gesetz vom 4. Juni 1851 über den Belagerungszustand ist durch A. 58 der R.V. auch als reichsrechtliche Norm anerkannt, wenn der Kaiser irgend einen Theil des Bundesgebietes in Belagerungszustand erklärt. Nur der Kaiser kann für das Reichsgebiet, mit Ausnahme Bayerns, den Belagerungszustand erklären. Damit ist diese Befugniß nicht mehr eine königlich preußische, sondern eine kaiserlich deutsche. Ihre Besprechung fällt daher jetzt wesentlich dem Reichsstaatsrechte anheim. Durch das „Gesetz gegen die gemeingefährlichen Bestrebungen der Socialdemokratie vom 21. Okt. 1878" ist den Centralbehörden der Bundesstaaten das Recht gegeben, für Bezirke und Ortschaften, welche durch socialdemokratische Bestrebungen mit Gefahr für die öffentliche Sicherheit bedroht sind, mit Genehmigung des Bundesrathes, für die Dauer von längstens einem Jahr Anordnungen zu treffen, welche einzelne gesetzliche Garantien der staatsbürgerlichen Freiheit außer Kraft setzen, sodaß Versammlungen nur mit Zustimmung der Polizeibehörden stattfinden dürfen, daß die Verbreitung von Druckschriften auf öffentlichen Wegen, Straßen oder Plätzen oder an öffentlichen Orten nicht stattfinden darf, daß Personen, von denen eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit zu befürchten ist, der Aufenthalt in gewissen Bezirken oder Ortschaften versagt werden kann, daß der Besitz, das Tragen, die Einführung und der Verkauf von Waffen beschränkt oder an bestimmte Voraussetzungen gebunden werden kann (s.g. kleiner Belagerungszustand).

Von der öffentlichen Sicherheitspolizei wird die *Einzelsicherheitspolizei* unterschieden. Da die von Einzelnen drohende Gefahr, die *individuelle Gefährlichkeit*, ein sehr unbestimmter Begriff ist, und der Polizei, wenn sie wirksam sein soll, eine weitgehende Freiheit des Ermessens eingeräumt werden muß, so war zu Zeiten des absoluten Staates gerade diese Ausübung der Sicherheitspolizei ein Tummelplatz der Willkühr, wo fast jede Sicherheit des Individuums aufhörte. Erst im konstitutionellen Staate kam mit der Forderung einer gesicherten staatsbürgerlichen Freiheit der Gedanke zum Durchbruche, daß die Polizei bei ihren nothwendigen Eingriffen in die individuelle Rechtssphäre mit bestimmten gesetzlichen Schranken zu umgeben sei. Man hielt überall, auch in Preußen, die gesetzliche Garantie der persönlichen Freiheit für so wichtig, daß man sie in die Verfassungsurkunde aufnahm, während man die weitere Ausführung der speciellen Gesetzgebung überließ. Als oberster Grundsatz gilt dabei, daß die Polizei stets darnach streben muß, die persönliche Freiheit nur auf gerichtlichen Befehl zu beschränken; muß sie ohne gerichtlichen Befehl, bei Gefahr im Verzug, zu einer Beschränkung der persönlichen Freiheit schreiten, so soll sie wenigstens sobald als möglich die Sache den Gerichten übergeben. Vor allem muß die ohne gerichtlichen Befehl vorgenommene vorläufige Festnahme entweder in kurzer Zeit wieder aufgehoben oder in eine gerichtliche Verhaftung verwandelt werden. Was weiter zu geschehen hat, wenn die Thätigkeit der Gerichte begonnen hat, gehört nicht mehr in den Bereich der Sicherheitspolizei, sondern in den Strafprozeß. Die Einzelsicherheitspolizei nimmt als s.g. niedere Sicherheitspolizei noch eine specielle Richtung gegen besonders gefährliche Klassen von Individuen und erscheint dann als Polizei des Bettler- und Vagabundenwesens, als Polizei über entlassene Sträflinge u. s. w. Auch über *Fremde* übt die Polizei eine besondere Aufsicht. Früher bestand eine allgemeine Paßpflicht für Reisende; die Reichsgesetzgebung hat die Paßführung aus der obligatorischen zu einer fakultativen gemacht. Paßgesetz vom 12. Okt. 1867. Eine Paßpflicht kann nur ausnahmsweise und vorübergehend bei Gefährdung der staatlichen Sicherheit und öffentlichen Ordnung eingeführt werden. Gleichzeitig wurde die Paßertheilung nach einheitlichen und vereinfachten Grundsätzen geregelt. Die Verpflichtung, sich auf amtliches Erfordern über seine Person zu legitimiren, ist damit nicht beseitigt, ebenso sind die

auch in Preußen bestehenden Vorschriften über die Fremdenmeldungen nicht aufgehoben. Als eine eigenthümliche accessorische Strafe erscheint die Stellung entlassener Verbrecher unter Polizeiaufsicht (höchstens auf 5 Jahre). Bei den dazu Verurtheilten sind Durchsuchungen jederzeit gestattet, auch Aufenthaltsbeschränkungen zulässig.

II. Die innere Verwaltung in Bezug auf die einzelnen Lebensverhältnisse.

§ 57. **Im Allgemeinen.** Objekt der innern Verwaltung ist das individuelle Leben in seiner Bedingtheit durch die Gemeinschaft. Das so bedingte individuelle Leben wird in zwei Richtungen Gegenstand der inneren Verwaltung. Zuerst erscheint die Person als etwas für sich Daseiendes, zweitens mit Rücksicht auf die äußere Güterwelt. Nach beiden Richtungen bedarf sie einer Förderung durch den Staat und darnach zerfällt die innere Verwaltung in zwei große Hauptabtheilungen: A. Sorge des Staates für die persönliche Entwicklung seiner Angehörigen und zwar 1) für die physische Persönlichkeit der Staatsangehörigen, 2) für ihre geistige Entwicklung. B. Sorge des Staates für die wirthschaftliche Entwicklung derselben. Dieselbe zerfällt wieder in zwei Hauptabtheilungen, indem der Staat entweder den Wohlstand seiner Bürger im Allgemeinen zu fördern sucht (Armenpflege, Sorge für Kapitalbildung, Verkehr) oder indem er gewissen einzelnen gewerblichen Thätigkeiten zu Hülfe kommt (Landwirthschaft, Bergbau, technischen Gewerbe, Handel u. s. w.).

A. Sorge des Staates für die persönliche Entwickelung seiner Angehörigen.

1. Sorge des Staates für die physische Persönlichkeit seiner Angehörigen, besonders Gesundheitswesen.

v. Rönne und Simon, Das Medicinalwesen des preußischen Staates. Breslau 1844 und 1845. Suppl. 1852. H. Eulenburg, Das Medicinalwesen in Preußen (III. Aufl. von von W. Horn) Berlin 1874. L. v. Stein, Das Gesundheitswesen (2. Aufl. des III. Theiles der Verwaltungslehre) Stuttg. 1882.

§ 58. Die späteren Reichsgesetze sorgen bereits mannigfach durch polizeiliche Gebote und Verbote für das öffentliche Gesundheitswesen, meist ohne großen Erfolg. Seit dem Ende des XVII. und dem Anfange des XVIII. Jahrhunderts erfaßten auch die deutschen Territorialregierungen, in dem Bewußtsein der Pflicht, für die Wohlfahrt ihrer Unterthanen zu sorgen, die Aufgabe der öffentlichen Gesundheitspflege. Aus dieser Richtung gehen die großen Medicinalpolizeiordnungen des XVIII. Jahrhunderts hervor, welche das Gesundheitswesen zu einem Theile des staatlichen Verwaltungsrechts erhoben haben. Auch hier ist Preußen durch sein „Allgemeines und neu eingeschärftes Medicinaledikt und Verordnung vom 27. Sept. 1727 (eine noch ältere Medicinalordnung vom 12. Nov. 1685) vorangegangen. Nach diesem Vorbilde erhalten fast alle deutschen Staaten im 18. Jahrhundert ihre Medicinalordnungen. Charakteristisch für sie alle ist, daß sie sich auf das eigentliche Heilwesen beschränken, wogegen die öffentliche Gesundheitspflege zurücktritt. Der Wendepunkt tritt mit dem XIX. Jahrhundert ein, besonders mit dem verheerenden Auftreten der Cholera in den dreißiger Jahren. Zu der negativ wirkenden polizeilichen Thätigkeit des Staates tritt die öffentliche Gesundheitspflege mit ihrem positiven Charakter. Richtung und Ziel giebt diesem neuen Zweige der Verwaltungsthätigkeit die junge Wissenschaft der öffentlichen Gesundheitspflege, hygiène publique, welche von Jahr zu Jahr auch auf diesem Gebiete der staatlichen Verwaltung neue Aufgaben steckt. Man unterscheidet seitdem in der Sorge des Staates für die Gesundheit zwei Richtungen, das Sanitätswesen, welches die öffentliche Gesundheit fördern, besonders vor Gefahren schützen soll, und das Medicinalwesen, welches sich mit denjenigen Bestimmungen und Anstalten beschäftigt, welche vom Staate für die Heilung bereits ausgebrochener Krankheiten getroffen werden. Dies

Gesundheitswesen ist Gegenstand der Reichsgesetzgebung, aber nur einzelne Gegenstände sind bereits reichsgesetzlich geordnet. Als technische Behörde ist ein Reichsgesundheitsamt eingesetzt. Uebrigens erfolgt die Verwaltung des Gesundheitswesens in Preußen durch den Kultusminister und die allgemeinen Verwaltungsbehörden. Berathende Behörden bilden neben dem Ministerium die wissenschaftliche Deputation für das Medicinalwesen und in den Provinzen die Medicinalkollegien. Neben den Kreis- und Lokalbehörden sind Kreisphysiker und Kreiswundärzte angestellt. Der Ausbruch ansteckender Krankheiten ist der Polizeibehörde anzuzeigen, welche die erforderlichen Abschließungs- und Reinigungsverordnungen zu erlassen hat (Reg. vom 8. Aug. 1835). Das Impfwesen ist reichsgesetzlich geordnet (R.Impfgesetz vom 8. April 1874). Der Handel mit Giften wird nur zuverlässigen und unbescholtenen Personen gestattet.

Zur Verhütung schädlicher Ausdünstungen sind die öffentlichen Straßen rein zu halten, auch muß für die Ableitung der unreinen Stoffe aus Abtritten und Kloaken gesorgt werden (Kanalisation und Tonnensystem). Die Lebensmittelpolizei soll der Fälschung der Nahrungs- und Genußmittel und gewisser Gebrauchsgegenstände entgegenwirken (Spielwaaren, Tapeten, Farben, Geschirre, Petroleum). Der Verkehr mit denselben unterliegt der polizeilichen Aufsicht. Fälschungen sind mit Strafe bedroht (R.G. vom 14. Mai 1879). Der Fleischkontrolle dienen die öffentlichen Schlachthäuser, für welche durch Gemeindebeschluß der Schlachtzwang und der Zwang zur Untersuchung des Fleisches durch Sachverständige eingeführt werden kann (Ges. vom 18. März 1868). Die Verwaltung des Gesundheitswesens sucht überhaupt solche Anstalten und Einrichtungen ins Leben zu rufen, welche als allgemeine Bedingungen der Sicherheit und Entwicklung des öffentlichen Gesundheitswesens anzusehen sind; sie sorgt für gesunde Schulräume, regelt die Kinderarbeit in den Fabriken, macht sich im Bau- und Wohnungswesen geltend, in der Sorge für Wasserleitungen und freie Plätze. Wichtige Aufgaben hat sie gegenüber dem Gewerbebetriebe, besonders dem fabrikmäßigen, welchen sie vor Gefahren, besonders vor direkt gefährlichen Einwirkungen des Gewerbes zu schützen sucht. Die Anlage und der Betrieb gesundheitsgefährlicher Gewerbe unterliegt besonderen Beschränkungen.

Auf dem Gebiete des Medicinalwesens wird der Staat für seine Angehörigen dadurch thätig, daß er für die Ausbildung tüchtiger Aerzte auf seinen Universitäten sorgt. Aerzte und Zahnärzte können den Arzt- oder einen gleichartigen Titel nur auf Grund einer Approbation führen, die auf Grund einer Prüfung für das ganze Reich ertheilt wird. Die Ausübung der Heilkunst ist dagegen frei (Gewerbeord. § 29). Ob in dieser Unterstellung des ärztlichen Berufes unter die Regeln der Gewerbeordnung ein Fortschritt zu erkennen ist, erscheint sehr fraglich. Von jeher hat man in Deutschland besonders auch in Preußen die Apotheken als öffentliche, von der staatlichen Genehmigung abhängige, der staatlichen Aufsicht unterliegende Anstalten angesehen, deren Betrieb Nachweis einer technischen Bildung erfordert. Diesem Grundsatze ist man in Preußen treu geblieben. Der Betrieb des Apothekergewerbes erfordert erstens die Approbation des Apothekers, welche nach bestandener Prüfung und Vereidigung erfolgt, zweitens die Konzession der Apotheke, welche durch den Oberpräsidenten erfolgt, sie ist überall erforderlich, wo kein Realprivilegium vorliegt (konzessionirte und privilegirte Apotheken). Die Anlage neuer Apotheken erfolgt nur, wo ein Bedürfniß nachgewiesen werden kann. Die Arzneitaxe wird alljährlich neu festgestellt. Die Apotheken stehen unter der Aufsicht des Kreisphysikus und unterliegen der periodischen Revision. Die Hebammen dürfen sich nur als solche bezeichnen, wenn sie auf dem Hebammeninstitute der Provinz ausgebildet und staatlich geprüft worden sind, der Betrieb des Gewerbes ist dagegen frei. Gew.O. § 30 und 40. Privat-Kranken-, Entbindungs- und Irrenanstalten bedürfen der Genehmigung des Staates und unterliegen der medicinalpolizeilichen Aufsicht. Die öffent-

lichen Irrenanstalten, sowie die gleichzeitig Unterrichtszwecken verfolgenden Blinden- und Taubstummenanstalten stehen gegenwärtig unter der Verwaltung der Provinzen. Ueberhaupt ist den Körpern der Selbstverwaltung eine Mitwirkung auf dem Gebiet des Gesundheitswesens eingeräumt und wird diese immer bedeutsamer werden.

2. Sorge des Staates für die geistige Bildung seiner Angehörigen.

Hauptwerk: L. v. Stein, Die innere Verwaltung. Zweites Hauptgebiet. Das Bildungswesen. Erster Theil. Das Elementar- und Berufsbildungswesen. II. Aufl. II. Theil. Das Bildungswesen des Mittelalters. II. Aufl. 1883.

§ 59. a) **Im Allgemeinen.** Vervollkommnung aller Geisteskräfte erscheint als das höchste Ziel der Menschheit. Mit der intellektuellen Entwickelung der Verstandeskräfte soll sich als höchste Aufgabe sittlich-religiöse Bildung verbinden. Den Gesammtertrag der Arbeit des Einzelnen auf diesem Gebiete nennen wir Bildung. Nichts ist so sehr Errungenschaft persönlicher Thätigkeit als sie. Trotzdem ist der Mensch auch auf diesem Gebiete kein alleinstehendes Wesen; er hängt auch hier von andern ab und wirkt wieder auf sie zurück. Viele Bedingungen seiner geistigen Entwickelung kann ihm nur die Gemeinschaft verschaffen, aber auch manche Gefahren, welche aus der Gemeinschaft erwachsen, können auch nur durch diese wieder beseitigt werden. So erwächst dem Einzelnen ein Anspruch gegen die Gemeinschaft auf positive Förderung seines Bildungslebens, wie auf negative Abwehr der Gefahren, welche seiner sittlich-geistigen Entwickelung drohen; aber auch die Gemeinschaft hat ein eigenes Interesse an dieser Sorge für die geistige Entwickelung ihrer Angehörigen, indem aus der Bildung der Einzelnen die Gesammtsumme der geistigen Bildung der Nation, ihre Gesittung, Civilisation, herauswächst. Das Mittelalter vindicirte diese Aufgabe nicht dem Staate, welcher einseitig als Sicherheitsanstalt betrachtet wurde, sondern einer andern Gemeinschaft, der Kirche, welche als ausschließliche Trägerin aller höhern geistigen Aufgaben der Menschheit galt. Besonders war das ganze Unterrichtswesen, soweit es damals überhaupt bestand, in den Händen der Kirche. Erst seit dem XVIII. Jahrhundert wird das Unterrichtswesen vom Staat in seine Sphäre gezogen, wo sich ihm die thatkräftige Fürsorge einsichtiger Regenten zuwandte und dasselbe durch reformatorische Köpfe mitten in die geistige Bewegung der Zeit gezogen wurde (Francke, Basedow, Pestallozzi u. A.). In Preußen waren schon früh Schulordnungen erlassen und zahlreiche Schulen gegründet. Die öffentlichen Schulen wurden mittelbar oder unmittelbar Staatsanstalten. Diesen Standpunkt hat das A.L.R. bereits zur Geltung gebracht, welches in Theil II Titel 12 eine umfassende Kodifikation des gesammten Unterrichtswesens enthält. (Der Titel 12 handelt nach den einleitenden Bestimmungen (§ 4, 1—11) von gemeinen Schulen § 12—53, von gelehrten Schulen und Gymnasien § 54—66 und von Universitäten § 67—129.) Dieser Standpunkt ist auch in der V.U. festgehalten, deren Vorschriften A. 20—23, da sie erst mit Erlaß eines allgemeinen Unterrichtsgesetzes in Kraft treten sollen, nur die Bedeutung allgemeiner Verheißungen haben [1]). Die staatliche Verwaltung führt an oberster Stelle der Kultusminister. Die Universitäten stehen unmittelbar unter ihm, während für die Elementar-, Bürger- und Privatschulen die Kirchen- und Schulabtheilungen die Regierungen, für die höhern Schulen, einschließlich der Schullehrerseminarien die Provinzialschulkollegien seine Organe sind.

1) Preußen besitzt jetzt kein für den ganzen Staat geltendes Unterrichtsgesetz. Für das landrechtliche Gebiet bildet Th. II. Tit. 12 die Grundlage des Schulrechtes, die Bestimmungen desselben sind jedoch durch Anordnungen provinciellen Charakters vielfach ergänzt und modificirt. Unter den provinciellen Schulordnungen ist namentlich die für die Provinz Preußen vom 11. December 1845 hervorzuheben. Auch die neuen Provinzen besitzen zum Theil eigene Schulordnungen, so Hannover das Gesetz über das christliche Volksschulwesen vom 26. Mai 1845, das Herzogthum Nassau das Edikt vom 24. März 1817 u. s. w.

Während die Provinzialschulkollegien die ihnen zugewiesenen Angelegenheiten unmittelbar verwalten, bedienen die Regierungen sich der Kreisschulinspektoren für einen mehrere Gemeinden umfassenden Bezirk, der Lokalschulinspektoren für die einzelnen Gemeinden als Aufsichtsorgane; zu ersteren werden häufig die Superintendenten und Dechanten, zu letzteren die Ortsgeistlichen ernannt; sie handeln aber dabei lediglich im Auftrage des Staates, der diesen jeder Zeit widerrufen, andere Inspektoren ernennen und die Aufsichtsbezirke anderweit abgrenzen kann (Schulaufsichtsgesetz vom 17. März 1872). Es bestehen besondere Vorschriften für Volksschulen, höhere Lehranstalten und Universitäten.

§ 60. b) **Die Volksschulen** [1]). Weder das Alterthum noch das Mittelalter kannte eine Volksschule. Erst die Reformation hat in Deutschland den Gedanken der Volksschule erfaßt. Die erste Verwirklichung desselben ist die Gründung von Gemeindeschulen in den Städten, während die Landgemeinden noch lange zurückblieben. Erst im XVIII. Jahrhundert zwingt die Staatsgewalt in Preußen auch diese Gemeinden zur Herstellung von Schulen und führt den Schulzwang ein (Verordnungen vom 28. September 1717 und 19. Sept. 1736). So entwickelt sich das eigentliche Rechtsverhältniß der Volksschule. Darnach ordnet der Staat das Volksschulwesen durch umfassende Gesetze, — preußisches Generallandschulreglement vom 12. Aug. 1763 — nimmt die Aufsicht über das Schulwesen im ganzen Lande für sich in Anspruch und übt dasselbe durch staatliche Behörden aus. Die Schulunterhaltungspflicht liegt zunächst der Gemeinde ob, der Staat tritt nur subsidiär ein, wo die Mittel der Gemeinde nicht ausreichen. Dies ist entweder die besondere Schulgemeinde, Schulsocietät, wie nach dem A.L.R., welches die Hausväter des Ortes bez. der Konfession als beitragspflichtig erklärt, oder die politische Gemeinde. Selbst im Gebiete des A.L.R. besteht letzteres System kraft provincialrechtlicher Vorschriften an vielen Orten, z. B. in Ost- und Westpreußen. Auch in denjenigen Gebietstheilen, in welchen dies nicht der Fall ist, haben die Gemeinden das Recht, die Unterhaltung der Schulen aus Gemeindemitteln zu übernehmen, wie dies meist bei den Stadtgemeinden der Fall ist. Das System gilt auch für die Rheinprovinz und Hessen-Nassau. Die Schulunterhaltungspflicht bedarf dringend einer gesetzlichen Regelung, da sie jetzt auf ganz veralteten Grundlagen beruht, welche der heutigen staatlichen Entwickelung nicht mehr entsprechen. Als eine zu weit gehende Forderung erscheint jedenfalls die völlige Aufhebung des Schulgeldes. Nur unvermögende Eltern müssen von der Zahlung des Schulgeldes befreit bleiben. Die Verheißung der V.U. A. 25: „In der öffentlichen Volksschule wird der Unterricht unentgeldlich ertheilt" dürfte daher wohl kaum auf Verwirklichung zu rechnen haben. Die Mitwirkung der Gemeinde bei der Verwaltung der Volksschule wird durch die Schulvorstände, bei größeren Schulsystemen in den Städten durch Schuldeputationen ausgeübt, doch scheint es ungerecht, diese Mitwirkung blos auf äußere Angelegenheiten zu beschränken. Nur wo der Gemeinde und den höhern Körpern der Selbstverwaltung ein entsprechender Einfluß auch auf die inneren Angelegenheiten der Volksschule eingeräumt ist, kann man ein wahres Interesse für das Schulwesen erwarten. Gerade hier liegt eine der fruchtbarsten Aufgaben der Selbstverwaltung vor. (Besonders Gneist, die Selbstverwaltung und die Volksschule. 1869.) Mit der Verpflichtung der Gemeinden, Schulanstalten zu errichten und zu erhalten, geht die Schulpflicht oder der Schulzwang Hand in Hand, wonach alle Einwohner ihre nicht anderweitig unterrichteten Kinder vom zurückgelegten sechsten Jahre an solange zur öffentlichen Schule schicken müssen, bis sie sich die nöthige Bildung angeeignet haben. Durch Provincialgesetze sind Anfangs- und Endepunkt der Schulpflicht zum Theil abweichend bestimmt. Aber der Staat

1) C. Kirsch, Das deutsche Volksschulrecht. 2. Aufl. 3 Bde. Hamburg 1872. Heppe, Geschichte des Deutschen Volksschulwesens. 5 Bde. Gotha 1858—60. L. v. Rönne, Das Unterrichtswesen des preußischen Staates. 2 Bde. Berlin 1855.

monopolisirt den Volksunterricht nicht vollständig, sondern giebt den Staatsbürgern frei, ihren Kindern auch auf anderem Wege die Elementarbildung zu verschaffen, wenn dabei nur das in der Volksschule vorgeschriebene Maß eingehalten wird. A. 21 der V.U. sagt: „Eltern und deren Stellvertreter dürfen ihre Kinder oder Pflegbefohlenen nicht ohne den Unterricht lassen, welcher für öffentliche Volksschulen vorgeschrieben ist." Art. 22: „Unterricht zu ertheilen und Unterrichtsanstalten zu gründen und zu leiten steht jedem frei, wenn er seine sittliche, wissenschaftliche und technische Befähigung den betreffenden Staatsbehörden nachgewiesen hat." Da dieser Verfassungsartikel noch nicht ins Leben getreten ist, so kommen allerdings hier noch manche beschränkende ältere Vorschriften zur Anwendung. Hiernach sollen Privatunterrichts- und Erziehungsanstalten nur bei vorhandenem Bedürfnisse und bei nachgewiesener sittlicher und wissenschaftlicher Befähigung zugelassen werden. Der Befähigungsnachweis wird auch für Privatlehrer, der Sittlichkeitsnachweis auch für Hauslehrer, Erzieher und Erzieherinnen erfordert. (A.L.R. II. 12 § 3—8. K.O. vom 10. Juni 1834 und St.Min.Instr. vom 31. Dec. 1859.) Die erste Voraussetzung eines tüchtigen Volksschulwesens ist ein berufsmäßiger Stand von Volksschullehrern, welcher erst seit Ende des vorigen Jahrhunderts geschaffen ist. Dieselben empfangen ihre Bildung auf staatlichen *Seminarien*, zur Vorbereitung dienen die in neuerer Zeit geschaffenen Präparandenanstalten. Der Unterricht in den Seminarien erfolgt in drei Klassen und dauert drei Jahre. (Lehrplan und Lehrordn. vom 15. Okt. 1872.) Die Befugniß zum Amte muß durch Prüfungen nachgewiesen werden. Die Anstellung und Bestätigung erfolgt durch die Regierung. Die Verfassung verheißt die Betheiligung der Gemeinden. Bis jetzt beruht dieselbe aber lediglich auf Specialvorschriften. Das A.L.R. legt nur den Lehrern an höhern Lehranstalten den Charakter von Staatsdienern bei, in spätern Ministerialerlassen sind jedoch auch die Volksschullehrer für Staatsbeamte erklärt worden, doch ist es zweifelhaft, in welchem Umfang dieser Grundsatz Platz greift. Der Staat versichert den Volksschullehrern ein festes, den Lokalverhältnissen angemessenes Einkommen, d. h. der Staat hält die zunächst verpflichteten Schulgemeinden an, den Lehrern ein solches zu gewähren, er selbst tritt nur subsidiär ein. Der Staat behält sich vor zu bestimmen: „was und wie viel zur Unterhaltung der Schule und ihres Lehrers nach den örtlichen Lebensverhältnissen nöthig ist." Für die *Pension* der Lehrer fehlt es zur Zeit noch an allgemeinen Vorschriften. In der Regel wird im Anschlusse an das A.L.R. den Lehrern ein Drittel des Stelleneinkommens als Pension gewährt, dagegen ist die Versorgung der Wittwen und Waisen der Lehrer in neuerer Zeit gesetzlich geregelt. (Ges. v. 22. Dec. 1869 und vom 24. Febr. 1881.)

Die Volksschule soll den Kindern nicht nur eine Summe von Kenntnissen und Fertigkeiten beibringen, sondern als Fortsetzung und Ergänzung der häuslichen Erziehung auch den Charakter bilden, Herz und Gemüth veredeln. Aber bei dem Jugendunterricht ist die Trennung des ethischen Elementes vom religiösen unmöglich. Daher ist die religionslose Schule, welche den Religionsunterricht grundsätzlich ausschließt, in Deutschland nirgends eingeführt. Aber unausführbar erscheint auch die Forderung eines Religionsunterrichts, welcher ganz vom Standpunkt einer bestimmten Konfession absehen will. Nur auf Grundlage des positiven Bekenntnisses einer Kirche kann in der Volksschule der Religionsunterricht ertheilt werden. Die V.U. A. 24 spricht daher den Satz aus: „Bei der Einrichtung der Volksschulen sind die konfessionellen Verhältnisse möglichst zu berücksichtigen." Obgleich dieser Satz formell noch nicht ins Leben getreten, so bezeichnet er doch den bestehenden Zustand ganz richtig. Die konfessionellen Volksschulen bilden daher in Preußen die Regel, d. h. Schulen, wo die Lehrer einer bestimmten Konfession angehören und der Religionsunterricht nur in einer Konfession ertheilt wird, sie sind überall da am Platze, wo die auf eine Schule angewiesenen Schüler ausschließlich oder überwiegend

einer bestimmten Konfession angehören. Der Konfessionsschule steht die Simultanschule gegenüber, in welcher der Unterricht in allen Fächern mit Ausnahme der Religion ohne jede konfessionelle Färbung ertheilt und auch bei der Anstellung der Lehrer den verschiedenen Bekenntnissen gleiche Berücksichtigung zu Theil wird; sie ist zulässig, „wenn entweder die Bildung leistungsfähiger Schulsysteme ohnedem nicht zu erreichen sein würde, oder wenn die Einrichtung von den Betheiligten beantragt wird und zugleich zu einer wesentlichen Verbesserung des Schulwesens beitragen kann." Uebrigens kann auch in Konfessionsschulen bei gemischter Konfession der Kinder die Minderheit, wenn sie keine verschwindende ist, einen besondern Religionsunterricht auf Kosten der Schulgemeinde beanspruchen.

Der Staat will und darf den Einfluß der Kirche auf die Schule nicht ausschließen, vielmehr soll er dieser, als der berufenen Pflegerin der religiösen Interessen, eine Mitwirkung einräumen, ohne welche die Volksschule ihre Aufgaben nicht lösen kann. V.U. A. 24 sagt: „Den religiösen Unterricht leiten die betreffenden Religionsgesellschaften." Aber auch über die Leitung des Religionsunterrichts durch die Kirche nimmt der Staat die Aufsicht in Anspruch. Er darf keiner Kirche verwehren, bei dem Religionsunterricht ihren dogmatischen Standpunkt festzuhalten, aber er hat darauf zu sehen, das der Religionsunterricht nicht gemißbraucht werde, staatsfeindliche Lehren in die Gemüther der Jugend zu pflanzen und durch zelotischen Eifer den Frieden der Konfessionen zu stören [1]).

Die Einrichtung der Volksschule wird in Rücksicht auf ihre Ziele und Aufgaben durch Regulative geregelt (dies sind die am 15. Okt. 1872 über das Volksschul-, Präparanden- und Seminarwesen ergangenen fünf Einzelverfügungen). Die Lehrgegenstände sind: Religion, deutsche Sprache, Rechnen nebst dem Anfange der Raumlehre, Zeichnen, Geographie und Naturkunde, außerdem Turnen für Knaben, Handarbeiten für Mädchen. Auch bestehen jetzt genaue Vorschriften über die Beschaffenheit der Schulräume, die Vertheilung der Unterrichtsstunden und die Sonderung der stark besuchten Schulen in Klassen. Neben den auf Aneignung des nothwendigen Minimums der Bildung berechneten Volksschulen können Mittelschulen (Bürger-, Stadt-, Rektoratsschulen) eingerichtet werden, welche höhere Ziele verfolgen und in mindestens fünf Klassen getheilt sein müssen. Die Fortbildungsschulen sind bestimmt, die Volksschulbildung zu befestigen und in der Anwendung auf das praktische Leben zu erhöhen. Man unterscheidet gewerbliche und landwirthschaftliche. Ihre Einrichtung ist fakultativ. Der Staat hat sich darauf beschränkt, Grundzüge für die Einrichtung solcher Schulen aufzustellen und ihre Gründung durch Beihülfe zu erleichtern.

§ 61. c) Die höhern Schulen, besonders Gymnasien und Realschulen.

L. Wiese, Das höhere Schulwesen in Preußen. 3 Bd. Berlin 1864—75. Derselbe, Verordnungen und Gesetze für die höhere Schulen in Preußen. Berlin 1867 und 1868.

Während die Volksschule das allen Staatsangehörigen ohne Unterschied des Standes, Berufes, Geschlechtes gebührende Minimum geistiger Bildung gewähren soll, muß es auch Anstalten geben, welche für gewisse höhere Lebensberufe vorbereiten und besonders die Aufgabe haben, für den Staat wissenschaftlich gebildete Staatsdiener zu erziehen, auch für die Ausübung anderer öffentlicher Berufe, welche ohne wissenschaftliche Vorbildung nur unvollkommen ausgeübt werden können, die nöthigen Kräfte auszubilden. In erster Linie dienen die Gymnasien dieser Aufgabe, welche an die alten Klosterschulen des Mittelalters anknüpfen, ihre allgemeinere Bedeutung aber erst seit der Reformation erhalten. Anfangs erscheinen sie bei der geringen Anzahl von Universitäten oft als höchste

1) Das rechtliche Verhältniß des Staates zur Kirche, welches ich in meinem preußischen Staatsrecht erörtert habe, bleibt hier außerhalb meiner Aufgabe, da es in diesem Werke schon eine eingehender Behandlung von sachkundiger Hand erfahren hat. Siehe Handb. d. Deff. Rechts I. 1.

Bildungsanstalten mit universitätsartigem Charakter (gymnasium academicum s. illustre), werden aber immer mehr zu bloßen Vorbereitungsanstalten für die Universität. Damit werden sie in das System des staatlichen Bildungsganges eingefügt. Der Staat verlangt nun von einem jeden, welcher sich auf der Universität zum Dienste des Staates oder der Kirche oder zu einem höhere wissenschaftliche Bildung erfordernden Berufe vorbereiten will, Absolvirung aller Klassen des Gymnasiums. Das s.g. Abiturientenexamen wird ein wichtiges Glied des öffentlichen Bildungswesens. Als Grundlage der deutschen und preußischen Gymnasienbildung erscheint das Studium der klassischen Sprachen, aber die Gymnasien schließen sich keineswegs gegen andere Bildungselemente ab. Deutsche Sprache, Geschichte, Mathematik und Physik erhalten ebenso eine eingehende Pflege. Die preußischen Gymnasien umfassen sechs Klassen mit einjährigem Kursus. Zur Vorbereitung dienen die Progymnasien. Neben den wesentlich auf den Unterricht in den alten Sprachen gegründeten Gymnasien entwickelten sich in Preußen seit 1817 s.g. Realschulen, die statt dessen den Naturwissenschaften und den neueren Sprachen den ersten Platz im Unterricht einräumen. Sie wurden damit vorwiegend zu Vorbereitungsanstalten für die technischen Laufbahnen, während den Gymnasien die Vorbereitung für die Universitätsstudien verblieb. Demnächst erhielten die Abiturienten der Realschulen Zutritt zur philosophischen Fakultät der Universitäten und zum Lehramte der Naturwissenschaften, Mathematik und neueren Sprachen an höhern Schulen. Auch wurden beide Lehranstalten einander näher gebracht, sodaß gegenwärtig die als Realgymnasien bezeichneten Realschulen nicht nur bei gleicher Klassenzahl und Kursusdauer in dem Maße ihrer wissenschaftlichen Leistungen den Gymnasien entsprechen, sondern in den drei untersten Klassen denselben vollständig gleichgestellt sind. Die aus den früheren Gewerbeschulen hervorgegangenen, die alten Sprachen ganz ausschließenden Anstalten heißen jetzt Oberrealschulen.

§ 62. d) Die Universitäten.

C. Meiners, Ueber die Verfassung und Verwaltung deutscher Universitäten. 2 Bde. Göttingen 1801 und 1802. Derselbe, Geschichte der Entstehung und Entwicklung der höhern Schulen unseres Erdtheils. 4 Bde. Göttingen 1802—5. — O. Gierke, Das deutsche Genossenschaftsrecht B. I. Berlin 1868 S. 437 ff. — Marquardsen, Art: Universitäten, im Staatsw. B. X. S. 667 ff. — v. Mohl, Die Universitäten, Staatsrecht, Völkerrecht, Politik B. III. S. 112 ff.

Die höchsten Bildungsanstalten, die Universitäten, haben ihren Ursprung in Italien. Die ältesten waren dort nur Bildungsanstalten für einzelne Berufe, so Bologna für die Juristen, Salerno für die Mediciner. Die seit dem 14. Jahrhundert in Deutschland gestifteten Universitäten suchten dagegen gleich von Anfang an den gesammten Umfang aller wissenschaftlichen Fächer zu umfassen und dieselben in ihrer höchsten zeitlichen Ausbildung darzustellen. Im Mittelalter hatten die Universitäten einen ständisch-korporativen Charakter, mit Autonomie, Selbstverwaltung und Gerichtsbarkeit. Erst seit dem XVII. Jahrhundert zieht der Staat das bis dahin autonome Universitätswesen in den Bereich seiner Verwaltung und macht dasselbe zum höchsten Gliede seines Unterrichtswesens. Staatsrechtlich galt das Recht, Universitäten zu errichten, als Reservatrecht des Kaisers, thatsächlich ging aber alle Förderung derselben von den Territorialgewalten aus. Seit dem XVIII. Jahrhundert erscheinen auch die preußischen Universitäten als höchste staatliche Bildungsanstalten, welche vom Staate Lehraufgabe und Studienordnung vorgeschrieben erhalten und von ihm unterhalten werden, soweit ihre Mittel nicht ausreichen. Aufgabe der Universitäten ist Förderung der Wissenschaft überhaupt und wissenschaftliche Ausbildung der Diener des Staates und der Kirche. Die preußischen Universitäten sind die Albertusuniversität zu Königsberg (1544), die Friedrich-Wilhelmsuniversität zu Berlin 1810, die zu Greifswald 1456, die Universität zu Breslau, 1702 als Leopoldina gegründet, 1811 mit der Universität zu Frankfurt a. O. vereinigt,

Friedrich-Wilhelmsuniversität zu Halle 1694, 1817 mit Wittenberg vereinigt, Christian-Albertsuniversität zu Kiel 1665, Georg-August-Universität zu Göttingen 1737, Universität zu Marburg 1527, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität zu Bonn 1818. Jede preußische Universität zerfällt in die vier althergebrachten Fakultäten. In Breslau und Bonn besteht außerdem noch eine fünfte Fakultät für katholische Theologie. Die philosophische Fakultät, welche alle nicht unter die anderen drei Fakultäten fallenden Lehrgegenstände umfaßt, vertritt außerdem diesen gegenüber die Einheit der Wissenschaft. An der Spitze der Universität steht ein von sämmtlichen ordentlichen Professoren gewählter Rektor (Prorektor), an der Spitze jeder Fakultät ein Dekan. Zur Wahrnehmung der gemeinsamen Angelegenheiten, sowie zur Ausübung der disciplinarischen Gewalt über die Studirenden wird durch sämmtliche ordentlichen Professoren ein Ausschuß, der Senat, gewählt. Die Studirenden erwerben die Mitgliedschaft bei der Universität, das akademische Bürgerrecht, durch Ertheilung der Matrikel und treten damit unter die akademische Disciplin. Die akademische Gerichtsbarkeit ist aufgehoben (G. vom 24. April 1878 § 13 und G. vom 29. Mai 1879 § 2—19).

§ 63. e) **Andere höhere Bildungsanstalten.** Abgesehen von diesem System von niederen und höheren Unterrichtsanstalten, welche wesentlich der Jugend gewidmet sind, sorgt der Staat auch für Wissenschaft und Kunst durch Gründung und Erhaltung eigener Anstalten oder durch Förderung der hierauf gerichteten Bestrebungen der Vereine und Privaten mittelst Gewährung von Beihülfen. In Preußen begann diese Thätigkeit bereits mit dem vorigen Jahrhundert unter Friedrich I. und nahm unter K. Friedrich II. einen erhöhten Aufschwung. Der Wissenschaft dient die 1700 gegründete, 1744 neu organisirte *Akademie der Wissenschaften zu Berlin*, sie zerfällt in eine physikalisch-mathematische und eine philosophisch-historische Klasse und umfaßt ordentliche, außerordentliche, Ehren- und korrespondirende Mitglieder (Statutem vom 31. März 1838), sie hält Sitzungen ab, stellt Preisaufgaben und veröffentlicht ihre Abhandlungen. Andere wissenschaftliche Anstalten sind die öffentlichen Bibliotheken, der botanische Garten, die königliche Sternwarte u. s. w. Den Mittelpunkt für die künstlerischen Bestrebungen bildet die königliche Akademie der Künste zu Berlin, 1699 gegründet, neueste Organisation vom 22. Sept. 1877, sie zerfällt in die Sektionen der bildenden Künste und für Musik, umfaßt außerdem die akademischen Meisterateliers, die als Unterrichtsanstalten wirksamen allgemeinen Akademien der bildenden Künste, die königliche Kunstschule und die Hochschule für Musik. Kunstsammlungen sind die Museen zu Berlin, denen sich mehrere in den Provinzen anschließen. Aus den früheren Hofanstalten sind jetzt Staatsanstalten geworden, welche eine organische Stellung im öffentlichen Bildungswesen einnehmen, auf den Staatshaushalt übernommen worden sind und von dem Ministerium der Unterrichtsangelegenheiten als „dem Organ der Verwaltung des gesammten geistigen Lebens" geleitet werden. Gerade auf *diesem* Gebiete ist der Verwaltung des modernen Staates eine ebenso reiche als dankbare Aufgabe zugefallen.

§ 64. f) **Abwehr von Gefahren, welche der Sittlichkeit drohen, s.g. Sittenpolizei.**

Vergl. besonders *Loening*, Sittlichkeitspolizei in Schönbergs Handbuch der politischen Oeconomie B. II. S. 627 ff.

Ist die *innere* sittliche Vervollkommnung des Einzelnen lediglich individuelle Sache, so ist ist die äußere sittliche Ordnung, die sog. öffentliche Sittlichkeit ein Gut der menschlichen Gemeinschaft, welches dieselbe zu schützen Ursache hat, indem grobe Verletzungen dieser Ordnung durch das schlimme Beispiel und die darin liegende Verführung allgemein demoralisirend wirken. Das Verhütungs- und Verhinderungsrecht der Polizei bekämpft besonders solche Verletzungen der öffentlichen Sittlichkeit, welche durch ihre Häufigkeit, ihren sinnlichen Reiz, ihr böses Beispiel verderblich wirken. Maßgebend ist hierbei das

gegebene öffentliche Aergerniß, während die Polizei nicht befugt ist, unaufgefordert durch ein öffentliches Aergerniß oder die Folgen einer Gesetzverletzung, das Privatleben der Bürger nach unsittlichen Handlungen zu durchforschen, welche lediglich vor das Forum ihres Gewissens gehören. Die Polizei tritt mit ihren Maßregeln besonders der Unzucht, der Völlerei und der Spielsucht entgegen. Das Strafgesetz verbietet die Erregung öffentlichen Aergernisses durch unzüchtige Handlungen und die Verbreitung und Ausstellung unzüchtiger Schriften und Bilder. Mit Einsperrung in ein Arbeitshaus bedroht sind Frauenzimmer, die unbeaufsichtigt gewerbsmäßige Unzucht betreiben (Prostitution) oder im Falle der Beaufsichtigung den dieser halber erlassenen Vorschriften zuwiderhandeln. Die Ueberwachung der Prostituirten wird besonders im Interesse der öffentlichen Gesundheit ausgeübt. Bordelle sind seit 1845 in Preußen verboten. Oeffentliche Tanzvergnügungen sind von besonderer polizeilicher Erlaubniß abhängig gemacht, die nur in beschränktem Umfange ertheilt wird. Da das Laster der Trunkenheit bei weiter Verbreitung auf das ganze Volk entsittlichend einwirkt, so bestehen Vorschriften, deren Zweck darauf gerichtet ist, der Völlerei entgegen zu treten. Daher ist der Betrieb der Gast- und Schankwirthschaft, sowie des Kleinhandels mit Branntwein oder Spiritus überall durch obrigkeitliche Erlaubniß bedingt (R.G. betr. die Abänderung einiger Bestimmungen der Gewerbeordnung vom 23. Juli 1879 A. 3). Die Uebertretung der s. g. Polizeistunde wird an dem Wirthe, und wenn dieser die Gäste zum Fortgehen aufgefordert hat, auch an diesen geahndet. Auch können in Preußen einzelne Personen als Trunkenbolde besonderen Beschränkungen unterworfen werden. Den Wirthen ist die Verabreichung von Getränken an Trunkenbolde und Schüler untersagt. Das Reichsstrafgesetzbuch verbietet gewerbsmäßige und öffentliche Glücksspiele, sowie die Gestattung solcher an öffentlichen Versammlungsorten (mit dem 31. December 1872 mußten alle öffentlichen Spielbanken im deutschen Reiche geschlossen werden), ferner Gotteslästerung, Beschimpfung der christlichen Religion und der mit Korporationsrechten versehenen Religionsgesellschaften, die Störung des Gottesdienstes und sichert die Feiertagsheiligung. Ueber letztere werden die näheren Vorschriften durch Polizeiverordnungen der Regierungen gegeben.

B. Sorge des Staates für die wirthschaftliche Entwickelung seiner Angehörigen.

1. Allgemeine Fürsorge für den Wohlstand.

§ 65. a) **Armenwesen** [1]). Als äußerster Gegensatz des Wohlstandes erscheint die Armuth, d. h. der Zustand, wo jemandem die unentbehrlichsten Lebensbedürfnisse fehlen. Wo der Einzelne sich nicht mehr helfen kann, muß der Staat ergänzend eintreten. Seine Thätigkeit ist eine zweifache, er muß dem Eintreten der Armuth nach Kräften vorbeugen, wo sie eingetreten ist, sie möglichst wieder zu beseitigen suchen. Auch hier ist seine Thätigkeit bald eine polizeiliche, bald eine pflegende. Der Staat stellt durch seine Gesetzgebung die Unterstützungspflicht fest und wacht über die Erfüllung seiner Gesetze auf diesem Gebiete. Nur bei außerordentlichen Nothständen gewährt er direkte Unterstützung, sonst legt er die Unterstützungspflicht auf andere Schultern. Die Armen-

1) A. Emminghaus, Das Armenwesen und die Armengesetzgebung in den europäischen Staaten, Berlin 1870. H. Stolp, Der Unterstützungswohnsitz, Annalen des Deutschen Reichs 1871 S. 395 ff. G. Eger, Das Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz vom 6. Juni 1870, Breslau 1874. Wohlers, Das Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz vom 6. Juni 1870, erläutert nach den Entscheidungen des Bundesamtes für Heimathswesen. 2. Aufl., Berlin 1880. M. Seydel, Das Reichsarmenrecht, Annalen des Deutschen Reichs 1877. S. 545 ff. E. Loening, Armenpflege und Armenpolizei, in Schönbergs Handbuch der polit. Oeconomie B. II, S. 569 ff.

pflege war im Mittelalter wesentlich Sache der Kirche. Erst in den beiden letzten Jahrhunderten hat sich die staatliche Gesetzgebung derselben zugewendet und die Unterstützungspflicht der Gemeinden geregelt. In den meisten deutschen Ländern war der Unterstützungsanspruch an die Gemeindeangehörigkeit gebunden, nur wer das Heimathsrecht besonders erworben hatte, konnte Anspruch auf Unterstützung erheben. Von diesem Grundsatz wich die preußische Gesetzgebung ab, indem sie den Anspruch auf Unterstützung von der thatsächlichen Wohnsitznahme abhängig machte und damit einen mit der Gemeindeangehörigkeit nicht zusammenhängenden Unterstützungswohnsitz begründete. Mit der Einführung der Freizügigkeit ist das preußische System auch in die Reichsgesetzgebung übergegangen; auf demselben beruht das R.G. über den Unterstützungswohnsitz vom 5. Juni 1870, welches für ganz Deutschland, mit Ausnahme von Bayern und Elsaß-Lothringen, gilt. Dasselbe ist in Preußen durch das Ausführungsgesetz vom 8. März 1871 noch näher bestimmt. Die Verpflichtung ruht zunächst auf dem Ortsarmenverbande, der entweder aus einer politischen Gemeinde oder einem selbstständigen Gutsbezirke oder aus einem Verbande mehrerer solcher Körper besteht. Wo ein solcher Ortsarmenverband zur Leistung der Unterstützung nicht vermögend oder verpflichtet ist, tritt der Landarmenverband ein, welcher in der Regel mit dem Provinzialverbande zusammenfällt. Die Unterstützungspflicht ist eine vorläufige und eine definitive; die vorläufige liegt stets demjenigen Ortsarmenverbande ob, in dessen Bezirk sich der Hülfsbedürftige beim Eintritte der Hülfsbedürftigkeit findet. Zur definitiven Unterstützung ist derjenige Ortsarmenverband verpflichtet, in welchem der Hülfsbedürftige seinen Unterstützungswohnsitz hat, welcher durch Verehelichung, Abstammung oder ununterbrochenen zweijährigen Aufenthalt nach zurückgelegtem 24. Lebensjahr erworben wird und durch Erwerb eines anderweitigen Unterstützungswohnsitzes oder zweijährige Abwesenheit nach zurückgelegtem 24. Lebensjahre wieder verloren geht. In Preußen hat das Ausführungsgesetz für die erstinstanzlichen Entscheidungen der Streitigkeiten unter den Armenverbänden besondere Organe, die s.g. Deputationen für das Heimathswesen, geschaffen, denen auch die endgiltige Entscheidung über die örtliche Abgrenzung und Organisation der Armenverbände zusteht; sie setzen sich aus einem richterlichen und einem Verwaltungsbeamten, welche vom Könige ernannt werden, und drei von der Provincialvertretung auf Lebenszeit gewählten Mitgliedern zusammen (Preuß. A.G. § 40—57). In den s.g. Kreisordnungsprovinzen sind an ihre Stelle die Bezirksausschüsse getreten; in den übrigen Landestheilen bestehen sie noch fort. Berufungen gehen an das Bundesamt für das Heimathswesen, welches von Preußen auch als oberste Instanz für die innerhalb des preußischen Staates vorkommenden Streitsachen anerkannt ist. Die Unterstützung umfaßt Obdach, unentbehrlichen Lebensunterhalt, Krankenpflege und angemessenes Begräbniß. Da der Bedürftige aber darauf kein subjektives Recht hat, so kann der Anspruch nur im Beschwerdewege geltend gemacht werden. Die Verwaltung des Armenwesens ist regelmäßig Gemeindeangelegenheit. Die Kosten werden aus der Gemeindekasse entnommen, in welche auch die etwaigen Beiträge aus milden Stiftungen, Sammlungen u. s. w. fließen. Im Falle des Unvermögens werden Beiträge von dem Landverbande gewährt.

Die Unterstützung erfolgt entweder durch Gewährung direkter Unterstützung in Form von Geld- oder Naturalunterstützung oder durch Unterbringung in geeigneten Anstalten. Nur größere Gemeinden sind im Stande, besondere Armenanstalten zu errichten; in den s.g. Armenhäusern wird regelmäßig nur Obdach gewährt. In den provinciellen Landarmenverbänden sind regelmäßig die Armenanstalten mit Arbeitsanstalten verbunden, welche aber von den Strafanstalten ganz getrennt sein sollten.

§ 66. b) **Sorge des Staates für Kapitalbildung.** Die Armenpflege kann nur den äußersten Nothstand von dem Einzelnen abwenden, sie reicht nur dem die Hand, dessen materieller Wohlstand bereits vollständig vernichtet ist. Am wirksamsten begegnet der Staat der Verarmung, wenn er dem Einzelnen den Erwerb von Kapitalien zu erleichtern, die Kapitalbildung zu fördern, Kapitalverluste möglichst abzuwenden sucht. Diesem Zwecke dienen verschiedene Anstalten und Einrichtungen, welche der Staat theils selbst schafft, theils befördert, wo sie von Privaten und Genossenschaften ausgehen. Dahin gehören vor allem die Sparkassen, welche in Preußen von Gemeinden und Kreisen, nur ausnahmsweise von größeren Verbänden, gegründet sind. Die Bedingungen der Annahme, Verzinsung und Rückzahlung der Ersparnisse sind ebenso wie die Belegung der Bestände und die Benützung des Reservefonds durch die Statuten geregelt. Die Genehmigung der Statuten erfolgt durch den Oberpräsidenten, die Aufsicht führt die Kommunalbehörde.

Durch die Natur herbeigeführte Unglücksfälle kann die menschliche Kraft trotz aller Schutz- und Vorsichtsmaßregeln nicht immer abwenden. Der dadurch herbeigeführte Schaden kann aber die Einzelexistenz in ihrem ganzen Wohlstande vernichten, wenn ihr nicht von einer größeren Gemeinschaft Hülfe geleistet wird. Auf diesem Gedanken beruht das Versicherungswesen, wobei der Versicherte durch ein regelmäßig bestimmtes kleines Opfer gegen einen möglichen schweren Vermögensverlust in der Zukunft sich sicher stellen will. Das Versicherungswesen[1]) ist aus dem genossenschaftlichen Geiste des deutschen Mittelalters hervorgewachsen, hat aber seine erste juristische Gestaltung in der Seeversicherung gefunden. Dann folgte die Versicherung der Gebäude gegen Feuersgefahr, welche seit dem vorigen Jahrhundert eine eingehende staatliche Regelung erfahren hat. Die im vorigen Jahrhundert errichteten Brandkassen erscheinen als öffentliche Anstalten, welche der Staat durch seine Beamten mit oder ohne Zuthun der Betheiligten verwaltet. Der Eintritt zu diesen Anstalten ist obligatorisch. In diesen Zwangsversicherungsanstalten macht der Staat zuerst seinen Einfluß auf das Versicherungswesen geltend, welches von nun an ein wichtiger Gegenstand des Verwaltungsrechtes wird. Bei weiter entwickelten wirthschaftlichen Verhältnissen macht sich auch hier das Vereinswesen geltend. Besonders nahm dies die neu entstandenen Zweige der Mobiliar-Feuer-, Hagel- und Lebensversicherung in die Hand. Der Privatindustrie auf dem Gebiete des Versicherungswesens gegenüber hat der Staat eine zwiefache Aufgabe, indem er einerseits die Grundsätze des Versicherungsvertrags privatrechtlich regelt, indem er andererseits die Versicherungsgesellschaften polizeilich beaufsichtigt. Das Seeversicherungsrecht ist durch das Handelsgesetzbuch, das sonstige Versicherungsrecht durch das A.L.R. II. 8 geordnet. Die neuesten großartigen Bestrebungen der Reichsregierung auf diesem Gebiete sind noch zu keinem Abschlusse gediehen und gehören der Darstellung des deutschen Reichsstaatsrechts an. Specielle Vorschriften bestehen in Preußen in Betreff der Feuerversicherung, welche besonders gegen die s.g. Ueberversicherung gerichtet sind, wodurch absichtliche oder fahrlässige Brandstiftung veranlaßt werden kann. In den einzelnen Provinzen und Landestheilen des preußischen Staates bestehen Feuersocietäten, Brandversicherungsanstalten, welche dem vorigen Jahrhundert entstammen, doch sind sie den Privatversicherungsgesellschaften gegenüber ihrer Vorrechte entkleidet; besonders findet nirgends mehr eine Zwangsversicherung bei ihnen statt. Die Bezirke der 26 Feuersocietäten fallen theils mit den Provinzen, theils mit älteren landschaftlichen Verbänden zusammen und sind sehr verschieden organisirt, haben sich aber neben den Privatgesellschaften durchweg als konkurrenzfähig bewiesen.

1) A. Wagner, Versicherungswesen in Schönbergs Handbuch der politischen Oeconomie B. I. S. 1133 ff. Gareis, Art. „Versicherungswesen" in v. Holtzendorffs Rechtslex. B. III. S. 1088 ff.

Sehr wichtig für das wirthschaftliche Leben der Nation sind die Kreditgeschäfte, wodurch kapitalbedürftigen Personen Kapital zur Benutzung zugeführt, den Kapitalisten die Anlage ihres Kapitals ermöglicht wird. Dieselben stehen zunächst als eine Art vermögensrechtlicher Geschäfte unter den Regeln des Privatrechts, doch nimmt sich der Staat aus volkswirthschaftlichen Gründen gewisser Kreditgeschäfte an, welche von besonderer Wichtigkeit für die allgemeine Hebung des Volkswohlstandes sind. Die staatliche Fürsorge für den Kredit kommt theils in seiner Ordnung durch die Gesetzgebung, theils in der Errichtung von Anstalten für denselben zur Erscheinung. Der Kredit, welcher durch Verpfändung von Grundstücken gesichert wird, heißt Realkredit, der übrige Personalkredit. Die Kreditgesetzgebung sucht den Realkredit besonders zu fördern durch ein wohlgeordnetes Grundbuchsystem, den Personalkredit durch das Wechselrecht, welches für das ganze Reich durch die Wechselordnung gleichmäßig geregelt ist (G. v. 5. Juni 1869). Gegen die mißbräuchliche Ausbeutung der Kreditbedürftigen sind jetzt reichsgesetzliche Vorschriften erlassen, welche jede, unter Ausbeutung der Noth, der Unerfahrenheit und des Leichtsinns, erfolgende unverhältnißmäßige Ueberschreitung des Zinssatzes für unverbindlich und strafbar erklären (G. v. 21. Juni 1869); dagegen besteht die früher stattfindende Feststellung eines höchsten erlaubten Zinssatzes nicht mehr zu Recht (B.G. vom 14. Nov. 1867). Die Ausgabe von Inhaberpapieren fordert in Preußen durchweg die königliche Genehmigung, nur in Betreff der Aktien findet eine Ausnahme staatt. Die Kreditanstalten dienen entweder einem speciellen Gewerbe, wie die landschaftlichen Kreditinstitute der Landwirthschaft, oder dem Kredit überhaupt. Zu letzteren gehören die Pfandleihanstalten, welche besonderer polizeilicher Aufsicht unterstellt sind. In Preußen hat der Staat überall Provincialhülfskassen eingerichtet, aus denen zu gemeinnützigen Anlagen und Anstalten, zu Gemeindebauten und zur Tilgung von Gemeindeschulden, zu Grundverbesserungen und gewerblichen Unternehmungen Anlehen unter günstigen Bedingungen und gegen allmählige Abtragung gewährt werden (G. vom 8. Juli 1875). Diese Kassen sind gegenwärtig auf die Provinzen übergegangen. Der Förderung des Kreditwesens, wie dem Kapitalumsatze dienen besonders die Banken, welche als Depositen-, Leih- oder Lombard-Wechsel- oder Diskonto- und Girobanken Bankiergeschäfte im Großen treiben. Solange sie sich in diesen Grenzen hielten, betrieben sie reine Privatgeschäfte und bedurften keiner staatlichen Genehmigung. Als sie aber zur Ausgabe von Noten, unverzinslichen Anweisungen auf den Inhaber übergiengen, Noten und Zettelbanken wurden, erhielten sie für den öffentlichen Verkehr eine hohe Bedeutung, konnten demselben manchen Vortheil gewähren, demselben aber auch tiefe Wunden schlagen. Darum griff an diesem Punkte die Staatsverwaltung kontrollirend, beaufsichtigend ein oder nahm die Ausgabe von Banknoten für eine Staatsanstalt in Anspruch. So entstand in Preußen die königliche Bank 1768 als reine Staatsanstalt mit dem ausschließlichen Privileg der Notenausgabe, erst seit 1846 wurde die Betheiligung auch Privaten gestattet und auch Privatbanken das Recht der Notenausgabe verliehen. In den neuen Provinzen und in den übrigen deutschen Staaten bestanden sehr verschiedene Vorschriften über das Bankwesen, und die verschiedenartigsten Banknoten überschwemmten den Verkehr und schädigten dessen Sicherheit. Diesem Chaos hat die Reichsgesetzgebung, welcher das Bankwesen überwiesen wurde, durch das Reichsbankgesetz vom 14. März 1875 ein Ende gemacht. Durch dieses ist in das deutsche Bankwesen Ordnung und Einheit gebracht und eine deutsche Reichsbank begründet, auf welche die preußische Bank übergegangen ist. Die Vorschriften über das Bankwesen und die Rechtsverhältnisse der Reichsbank bilden daher keinen Gegenstand des preußischen, sondern des deutschen Reichsstaatsrechts.

§ 67. c) **Der Staat gegenüber dem Verkehr.** Das Transportwesen ist der Inbegriff derjenigen Einrichtungen, welche für die Fortbewegung von Personen, Gütern und Nachrichten bestimmt sind. Man unterscheidet dabei eine doppelte Thätigkeit, Herstellung der Verkehrsmittel d. h. der Wege, auf denen die Fortbewegung stattfindet und die Beförderung selbst [1]). Einrichtungen, welche vermöge einer organisirten Thätigkeit der regelmäßigen Beförderung von Personen, Gütern oder Nachrichten zu dienen bestimmt sind, nennt man Verkehrsanstalten. Der Einzelne ist nicht im Stande, sich die Bedingungen eines leichten, sicheren und schnellen Verkehrs zu schaffen. Darum muß die Gemeinschaft, vor allem der Staat eintreten. Das Transportwesen wird ein Gegenstand der staatlichen Verwaltungsthätigkeit. Der moderne Staat hat in diesem Jahrhundert hier Bewundernswerthes geleistet. Hier sind vielleicht die großartigsten Thaten der neueren Kulturarbeit zu verzeichnen. Da aber gerade hier nur auf einem möglichst weiten geographischen Gebiete Bedeutendes geleistet werden kann, so ist hier an die Stelle der Einzelstaaten vor allem das Reich getreten. Soweit die Verkehrsanstalten wesentlich Reichssache geworden sind, gehören sie in das Reichsstaatsrecht, wie Post und Telegraphie; hier kommen nur die Verkehrsmittel in Betracht, welche noch heutzutage den Einzelstaaten, also auch Preußen, verblieben sind. Dies sind vor allem die Wege, welche in Land- und Wasserwege zerfallen.

Im Mittelalter lag das Wegewesen [2]) ganz darnieder. Erst seit dem XVIII. Jahrhundert kommt die volkswirthschaftliche Bedeutung der Landstraßen in den größeren Territorien, besonders in Preußen, zur Anerkennung. Bahnbrechend wurde die preußische Verordnung vom 28. März 1738, worin das allgemeine landesherrliche Straßen- und Wegepolizeirecht anerkannt wird. Eine Kodifikation des preußischen Wegerechtes enthält der Tit. XV. des A.L.R. Th. II: „Von den Rechten und Regalien des Staates in Ansehnung der Landstraßen, Ströme, Häfen und Meeresufer", dessen erster Abschnitt § 1—73 speciell von den Land- und Heerstraßen handelt. Dieser erste Abschnitt des XV. Titels ist noch immer die Grundlage des Wegerechts in Preußen; derselbe verordnet aber, daß es da, wo durch Provincialgesetze oder besondere Wegeordnungen die Verbindlichkeiten zur Erhaltung der Landstraßen näher oder anders, als im A.L.R. bestimmt sind, es dabei auch in Zukunft bewenden soll. Das preußische Wegerecht hat daher auch in den alten Provinzen einen lokalen Charakter, wozu noch die verschiedenen Gesetze und Verordnungen der neuen Landestheile kommen. Die als dringendes Bedürfniß erkannte allgemeine Wegeordnung ist noch nicht zu Stande gekommen.

Die Wege zerfallen in öffentliche und Privatwege. Nur erstere dienen dem öffentlichen Verkehr und kommen für das Verwaltungsrecht in Betracht. Der Staat hat in Betreff derselben eine dreifache Aufgabe, die Wegepflicht zu regeln, die Grundsätze für den Wegebau festzustellen, die Wege und ihren Gebrauch mittelst der Wegepolizei zu schützen. Die Wegepflicht hat sich trotz der verschiedenartigsten Bestimmungen in den einzelnen Landestheilen mehr und mehr zur Gemeindepflicht herausgebildet. Die beschränkte Leistungsfähigkeit der Gemeinden hat mehrfach die Vereinigung zu größeren Wegeverbänden, vor allem aber das Eintreten der Kreise und Provinzen in die Wegepflicht zur Folge gehabt. Nachdem die wichtigsten Straßen, welche früher der Staat gebaut und unterhalten hatte, unter Zuweisung entsprechender Fonds den Provinzen zur Verwaltung übertragen und die minder wichtigen, jedoch immer noch dem allgemeinen Verkehr dienenden großentheils von den Kreisen übernommen

1) G. Meyer, Verwaltungsrecht S. 479 ff. E. Sax, Transport- und Kommunicationswesen in Schönbergs Handb. der politischen Oeconomie, B. I. S. 369 ff.

2) v. Rönne, preuß. Staatsr. (III. Aufl.) B. II §§ 462—465. Derselbe, Wegepolizei und Wegerecht des preußischen Staates. Breslau 1852. Gneist, Art. „Wegeordnungen" in v. Holtzendorffs Rechtslex. B. III. S. 1295 ff.

waren, sind nur die unbedeutenderen als Gemeindewege verblieben. Daneben wird der Gemeinde- und Kreiswegebau durch Beihülfe seitens der Kreise resp. der Provinzen unterstützt und gefördert (G. vom 8. Juli 1875 § 4 und 18—25). Die Vertheilung der Wegelast innerhalb der pflichtigen Verbände folgt dem allgemeinen für Verbandslasten bestehenden Maßstab. Der Wegebau setzt neben Beschaffung der Grundstücke und Materialien die Beobachtung bestimmter technischer Grundsätze voraus. Für die Entnahme vorhandener Wegebaumaterialien ist ein erleichtertes Enteignungsverfahren zugelassen. Die technischen Grundsätze sind auf möglichst billige und zweckmäßige Herstellung und Erhaltung der Wege gerichtet, übrigens nach Verkehrs- und Bodenverhältnissen verschieden gestaltet. Für den Bau von Kunststraßen (Chausseen) sind Normativbestimmungen aufgestellt: Herstellung einer Steinschlag- oder Pflasterbahn, Innehaltung bestimmter Breite- und Steigungsverhältnisse, Bepflanzung u. s. w.

Die Wegepolizei wird von den allgemeinen Orts- und Landespolizeibehörden ausgeübt. Ihre Aufgabe ist eine doppelte: sie besteht erstens in der Sorge für ordnungsmäßige Herstellung und Erhaltung der Wege seitens der Pflichtigen, zweitens in dem Schutze der Wege und des Verkehrs auf denselben. Zum Schutze aller Wege sind Strafbestimmungen ergangen, durch welche außer dem Verbote ihrer Beschädigung oder Zerstörung auch die Gefährdung oder Störung des Verkehrs auf denselben untersagt und unter Strafe gestellt wird (St.G.B. § 304, 308, 321 und 326, 366 und 367). Besondere Bestimmungen gelten außerdem noch für die Chausseen und Straßen (Chaussee- und Straßenpolizei). So schreibt die Chausseepolizei für gewerbsmäßige Fuhrwerke eine im Verhältniß der Ladung stehende Breite der Radfelgen vor, während die Straßenpolizei, wegen des regen Verkehrs in gewissen bewohnten Orten, daneben den Rücksichten der Unfalls-, Ordnungs-, Sitten- und Gesundheitspolizei besondere Rechnung trägt.

Während früher bei der Verwaltung des Wegewesens der fiskalische Gesichtspunkt vorwaltete, ist in unserer Zeit der Grundsatz der vollen Verkehrsfreiheit immer mehr durchgedrungen. So erfolgte in Preußen nach Aufhebung aller vom Verkehr selbst erhobener Kommunikationsabgaben als letzter Schritt auch die Beseitigung des als Gebühr für die Benutzung von Kunststraßen entrichteten Chausseegeldes, indem der Staat durchweg auf dasselbe verzichtete und die Mehrzahl der unterhaltungspflichtigen Verbände seinem Beispiele folgte (G. vom 7. März 1874).

In gleicher Weise wie für die Landstraßen sorgt der Staat auch für die Wasserwege. Auch hier machte sich im Mittelalter die Staatsverwaltung zuerst in der Form der Regalität geltend, indem bereits in der const. de regalibus II F. 16 alle „flumina navigabilia et ex quibus fiunt navigabilia“ für öffentlich erklärt wurden. Dem älteren deutschen Rechte folgend erklärt auch das A.L.R. Th. II Tit. 14 § 21 nur diejenigen Ströme, welche von Natur schiffbar sind, für ein gemeines Eigenthum des Staates, während alle andern fließenden Gewässer Privateigenthum sind. Die Schifffahrt auf öffentlichen Flüssen steht unter den vom Staate festgesetzten Bedingungen jedermann frei. Gegen die dem Staate zukommende Nutzung der schiffbaren Ströme ist derselbe verpflichtet, für die zur Sicherheit und Bequemlichkeit der Schifffahrt nöthigen Anstalten zu sorgen. A.L.R. Th. II Tit. 15 § 79. Da die Schifffahrt auf Flüssen, welche das Gebiet mehrerer Staaten durchströmen, früher sehr vielen Beschränkungen und Belastungen unterlag, so sind die allgemeinen Grundsätze für die Schifffahrt auf den wichtigsten dieser Flüsse durch europäische Verträge, besonders durch die Schlußakte des Wiener Kongresses A. 108—118 festgestellt worden (s.g. konventionelle Ströme), auf deren Grundlage dann besondere Verträge zwischen den Uferstaaten geschlossen sind. Die Aufgabe derselben ist „Herstellung einer freien Schifffahrt auf diesen Flüssen vom Anfangspunkte ihrer Schiffbarkeit bis zu ihrer Ausmündung in das Meer, einer einheitlichen Strompolizei und eines gleichen Ab-

gabensystems". (Rheinschifffahrtsakte vom 17. Oktober 1868, nebst Ausführungsgesetz vom 17. März 1870. Elbschifffahrtsakte vom 23. Juni 1821. Additionalakte vom 13. April 1844. Ergänzung vom 7. April 1854 und vom 15. Mai 1863.) Die Verfassung des deutschen Reiches hat in neuester Zeit ebenfalls wichtige Bestimmungen in Betreff der Wasserstraßen getroffen, deren Darstellung in das Reichsstaatsrecht gehört. Gänzlich aufgehoben sind durch das Gesetz vom 24. December 1866 die Schifffahrtsabgaben auf dem Rheine, und zwar sowohl die Schiffsgebühr als auch der Zoll von der Ladung und durch das norddeutsche Bundesgesetz vom 11. Juni 1870 in gleicher Weise die Elbzölle.

In dem letzten halben Jahrhundert haben die mit Lokomotiven befahrenen Eisenbahnen unter allen Verkehrsanstalten die erste Stelle eingenommen und sind ein wichtiger Gegenstand des staatlichen Verwaltungsrechtes geworden [1]).

Die Grundlage der preußischen Gesetzgebung über das Eisenbahnwesen bildet noch heutzutage das Gesetz vom 3. November 1838, welches durch die Verordnung vom 19. August 1867 auch auf die im Jahre 1866 neuerworbenen Gebietstheile ausgedehnt worden ist. Anfangs gieng die preußische Regierung davon aus, daß die Erbauung der Eisenbahnen ganz der Privatindustrie zu überlassen und nicht für Rechnung des Staates zu unternehmen sei. Je mehr aber die hohe Bedeutung der Eisenbahnen in volkswirthschaftlicher und militärischer Beziehung zur Anerkennung gelangte, um so mehr kam man zu der Einsicht, daß das große Werk einer allseitig planmäßig durchgeführten Eisenbahnverbindung aller Landestheile ohne Hülfe des Staates nicht hinausgeführt werden könnte, weil die gewerbliche Einträglichkeit mancher zur Vervollständigung eines planmäßigen Netzes nothwendiger Eisenbahnen von vornherein zweifelhaft erschien. Die positive Förderung von Seiten des Staates wurde daher für nothwendig erachtet; allein auch jetzt baute man noch keine Eisenbahnen auf Staatskosten, sondern gewährte nur einzelnen Eisenbahnunternehmungen von allgemeiner Wichtigkeit eine Unterstützung von Seiten des Staates, insbesondere durch Uebernahme der Garantie für die Zinsen des Anlagekapitals. Erst später (seit 1850) hat die preußische Regierung die Ausführung zahlreicher Eisenbahnen für Rechnung des Staates übernommen, Staatsbahnen. So standen in Preußen lange Staats- und Privatbahnen nebeneinander, s.g. gemischtes System. Erst in neuester Zeit ist man zum Staatsbahnsystem übergegangen, indem der Staat fast alle bedeutenden Linien durch Kauf an sich gebracht hat (durch G. vom 20. Dec. 1879 wurde die Berlin-Stettiner, Magdeburg-Halberstädter, Hannover-Altenbekener und Köln-Mindener und durch G. vom 14. Februar 1880 die Rheinische und die Berlin-Potsdam-Magdeburger Bahn erworben); doch bestehen daneben bis jetzt noch Eisenbahngesellschaften fort, die unter dem älteren Rechte stehen. Der Plan, alle deutschen Eisenbahnen auf das Reich zu übertragen, war undurchführbar, so sind die Eisenbahnen preußische Verkehrsanstalten geblieben, wenn auch das Reichsrecht mannigfach bestimmend in ihre Verwaltung hereingreift. Mit der Durchführung des Staatsbahnsystems in Preußen hat sich ein wichtiger Umwandlungsproceß vollzogen, indem der finanzielle Erwerbszweck gegen die höheren volkswirthschaftlichen Interessen des allgemeinen Verkehrs zurücktritt und die Eisenbahnen nicht mehr als private Erwerbsanstalten, sondern lediglich als öffentliche Verkehrsanstalten verwaltet werden.

Die Verwaltung der Eisenbahnen ist zwischen dem deutschen Reiche und den Einzelstaaten getheilt. Dem Reiche ist neben dem Rechte, Eisenbahnen im Interesse

1) Mein preuß. Staatsr. B. II. § 238 S. 600 ff. G. Meyer, Verwaltungsrecht § 163. S. 492 ff. Th. Förstemann, Das preußische Eisenbahnrecht und die unter dessen Schutz stehenden Eisenbahnunternehmungen. Berlin 1869. E. Richter, Das Transportwesen auf den Eisenbahnen in Deutschland. 1872. E. Meier, Art. „Eisenbahngesetzgebung" in v. Holtzendorffs Rechtslex. B. I. S. 663 ff.

der Vertheidigung oder des gemeinsamen Verkehrs anzulegen, auch eine Einwirkung auf Betrieb- und Tarifwesen übertragen (R.V. A. 4 Nr. 8, 41—47). Zur Wahrung dieser Rechte besteht das Reichseisenbahnamt. Die Darstellung der dem Reiche zustehenden Befugnisse gehört in das Reichsstaatsrecht. Hier kommt nur die specielle preußische Eisenbahnverwaltung in Betracht. In Preußen unterscheidet man gegenwärtig noch Staatsbahnen, unter Staatsverwaltung stehende Privatbahnen, in eigener Verwaltung stehende Privatbahnen. Die gesammte preußische Eisenbahnverwaltung steht jetzt unter dem Ministerium für öffentliche Arbeiten. Die Verwaltung der Staatseisenbahnen wird von der zweiten Abtheilung dieses Ministeriums besorgt, die Aufsicht über Privatbahnen steht der vierten Abtheilung zu. Die Verwaltung der Staatsbahnen wird durch Eisenbahndirektionen und Eisenbahnbetriebsämter geführt. Die Direktionen führen die obere Aufsicht, verwalten die wichtigsten organisatorischen Tarif- und Fahrplanangelegenheiten und bilden die Disciplinarbehörden, die Betriebsämter üben die laufende Bau-, Betriebs- und Bahnpolizeiverwaltung aus. Dem Minister sind nur grundsätzliche Entscheidungen und Gegenstände von allgemeiner Bedeutung vorbehalten. Die Eisenbahnkommissariate, welche von der vierten Abtheilung des Ministeriums ressortiren, überwachen die finanziellen und Betriebsangelegenheiten der Eisenbahngesellschaften. Solange das Staatsbahnsystem noch nicht konsequent durchgeführt ist, bestehen in Betreff der Eisenbahngesellschaften in Preußen folgende Grundsätze. Jede Gesellschaft, welche die Anlage einer Eisenbahn beabsichtigt, hat sich an das Ministerium für öffentliche Arbeiten zu wenden und demselben die Hauptpunkte der Bahnlinie sowie die Größe des zur Unternehmung bestimmten Aktienkapitals genau anzugeben. Wird infolge einer sorgfältigen Prüfung die königliche Genehmigung ertheilt, so hat das Ministerium unter Eröffnung der Bedingungen und Maßregeln eine Frist festzusetzen, binnen welcher der Nachweis zu führen ist, daß das bestimmte Aktienkapital gezeichnet und die Gesellschaft nach einem vereiubarten Statut wirklich zusammengetreten ist. Das Statut bedarf der königlichen Genehmigung. Die Eisenbahngesellschaften können als Korporationen Grundeigenthum erwerben und nöthigenfalls das Recht der Enteignung für sich in Anspruch nehmen. Nach dem Gesetze vom 3. November 1838 § 20 ist die Gesellschaft verpflichtet, für alle Entschädigungsansprüche aufzukommen, welche infolge der Bahnanlage an den Staat gemacht und entweder von ihr selbst anerkannt oder unter ihrer Zuziehung rechtlich festgestellt sind. Die Gesellschaft hat die Verbindlichkeit, die Anlage der Eisenbahnen innerhalb der von dem Ministerium für öffentliche Arbeiten festzustellenden Frist zu vollenden und hiefür Bürgschaft zu leisten, wobei im Falle der Nichtvollendung binnen der bestimmten Zeit dem Staate vorbehalten bleibt, die Anlage für Rechnung der Gesellschaft zur öffentlichen Versteigerung zu bringen unter der Bedingung, daß dieselbe von den Ankäufern ausgeführt werden muß. Die Gesellschaft ist verpflichtet, die Bahn nebst den Transportanstalten in solchem Zustande zu erhalten, daß die Beförderung mit Sicherheit und auf die der Bestimmung des Unternehmens entsprechende Weise erfolgen kann, wozu sie im Verwaltungswege angehalten werden kann. Dem Staate steht das Recht zu, nach Ablauf von 30 Jahren von dem Zeitpunkt der Transporteröffnung an das Eigenthum der Bahn mit allem Zubehör gegen volle Entschädigung zu erwerben.

Ueber die Benützung von Eisenbahnen für militärische Zwecke enthält weder das Gesetz vom 3. November 1838 noch ein späteres preußisches Gesetz Bestimmungen; dagegen bestimmt die Verfassung des deutschen Reichs A. 47, daß sämmtliche Eisenbahnverwaltungen verpflichtet sein sollen, den Anforderungen der Behörden des Reichs in Betreff der Benützung der Eisenbahnen zum Zwecke der Vertheidigung Deutschlands unweigerlich Folge zu leisten, und daß insbesondere das Militär und alles Kriegsmaterial

zu gleichen ermäßigten Preisen zu befördern ist. Bestimmungen über das Verhältniß der Eisenbahngesellschaften zur Post enthält das preußische Gesetz über das Postwesen vom 5. Juli 1852 § 9 und das Gesetz vom 21. Mai 1860, betr. die Abänderung mehrerer auf das Postwesen sich beziehender Vorschriften. Endlich hat das Gesetz vom 2. Nov. 1867 über das Postwesen des norddeutschen Bundes § 5 und das Gesetz über das Postwesen des deutschen Reiches vom 28. Oktober 1871 bestimmt, daß es hinsichtlich des Verhältnisses der Eisenbahnunternehmungen zur Post bei den hierüber bestehenden gesetzlichen Vorschriften verbleiben soll. Der *Eisenbahnbetrieb* in Preußen unterliegt der Regelung durch den Minister; doch bestimmt die R.V. A. 42—44, daß alle deutschen Eisenbahnen als einheitliches Netz verwaltet, insbesondere nach gleichmäßigen Normen angelegt und ausgerüstet und mit übereinstimmenden Betriebseinrichtungen, Polizeireglements und Fahrplänen versehen werden sollen. Da nach A. 43 der R.V. für sämmtliche deutsche Eisenbahnen gleiche Bahnpolizeireglements einzuführen sind, so hat der Reichskanzler das von dem Bundesrath beschlossene *Bahnpolizeireglement* am 3. Juni 1870 publicirt, welches an die Stelle aller dadurch für aufgehoben erklärten, bis dahin bestandenen Specialreglements getreten ist. Ein vom Bundesrathe erlassenes allgemeines *Betriebsreglement* für sämmtliche Eisenbahnen Deutschlands ist am 1. Juli 1874 in Kraft getreten. Die Eröffnung des Betriebs ist erst zulässig, wenn nach Revision der Anlage die Genehmigung des Ministers dazu ertheilt ist. Die Eisenbahnpolizei wird von den Beamten der Bahnverwaltung geübt. Die Verhältnisse der beim Bau von Eisenbahnen beschäftigten Arbeiter sind behufs Erhaltung der Ruhe und Ordnung näher geregelt. In Betreff der beim Eisenbahnbetriebe vorkommenden Tödtungen oder Körperverletzungen haftet der Unternehmer für den Schaden, soweit er nicht eigenes Verschulden des Betroffenen nachweist (R.G. vom 7. Juni 1871 § 1, 3—5 und 7—10). Die Ersatzpflicht beim Sachentransport richtet sich nach den handelsrechtlichen Vorschriften über das Eisenbahnfrachtgeschäft. Den schwierigsten und wichtigsten Theil des Eisenbahnbetriebs bildet das *Eisenbahntarifwesen*. Da gerade hier das Gemeinwohl mit dem gewerblichen Privatinteresse der Gesellschaften am leichtesten in Widerspruch gerathen kann, so wird in den Konzessionen der Bahngesellschaften regelmäßig ein Maximum des Tarifs vorgeschrieben und muß außerdem jeder Tarif der Regierung zur Genehmigung vorgelegt werden. Die Gesellschaft darf das festgesetzte Bahngeld nicht überschreiten, wohl aber vermindern. Der Tarif muß öffentlich bekannt gemacht und auf alle Transporte gleichmäßig angewendet werden. Die Reichsverfassung bezeichnet die möglichste Herabsetzung und Gleichmäßigkeit der Tarife als ihr Ziel und will nur auf die für den wirthschaftlichen Verkehr unerläßlichen Rohprodukte (Kohlen, Erze, Düngemittel) für größere Entfernungen und auf Nothstands- und Militärtransporte ermäßigte Sätze angewendet sehen. Die Festsetzung der Tarife im Interesse des Verkehrs ist von höchster volkswirthschaftlicher Bedeutung und das Augenmerk des Staates muß stets auf dieselbe gerichtet sein. Besonders bedenklich für den inländischen Verkehr ist das System der *Differentialtarife*, welches fortgesetzte Frachtermäßigungen zwischen weit entfernten Endpunkten herbeigeführt hat, welche den dazwischen liegenden Orten nicht in gleicher Weise zu Theil werden, sodaß deren Produktion sich nicht mehr mit der ausländischen konkurrenzfähig behaupten kann. Diese Nachtheile haben besonders die deutsche Landwirthschaft schwer getroffen. Eine gesunde Tarifpolitik darf sich nur vom rein volkswirthschaftlichen Standpunkte, unter gleichmäßiger Berücksichtigung der Interessen aller wichtigeren wirthschaftlichen Berufszweige, leiten lassen. Auch hier wird der Uebergang zum Staatsbahnsystem eine neue Aera der Tarifpolitik bezeichnen, welche allen Bevorzugungen des ausländischen Verkehrs gegenüber dem einheimischen vorbeugt, an Stelle der unstäten Schwankungen feste Grundsätze stellt und sich in erster Linie nicht von den finanziellen Vortheilen der

Verkehrsanstalt, sondern von dem klar erkannten Interesse der Volkswirthschaft bestimmen läßt. In diesem Sinne betrachten wir die Durchführung des Staatsbahnsystems in Preußen und Deutschland für einen ebenso folgerichtigen Fortschritt wie die Verstaatlichung der großen Verkehrsanstalten der Post und Telegraphie. Da letztere durch die Reichsverfassung zu einheitlichen Verkehrsanstalten des Reichs erklärt worden sind, so scheiden sie aus dem preußischen Staatsrechte aus und gehören in das Reichsstaatsrecht. Dasselbe gilt von der Sorge des Staates für den Umlauf der Güter, indem das Maß- und Gewichtssystem, sowie Münzwesen und Papiergeld jetzt durch die Reichsgesetzgebung regulirt sind. Ist somit jetzt gerade auf dem Gebiete der allgemeinen Volkswirthschaftspflege der Schwerpunkt in die Gesetzgebung und Verwaltung des Reiches verlegt, so hat die Staatsgewalt der Einzelstaaten noch eine weitgehende Kompetenz auf dem Felde der volkswirthschaftlichen Fürsorge für die einzelnen Berufszweige. Besonders fallen ihrer Gesetzgebung und Verwaltung die so wichtigen volkswirthschaftlichen Zweige der Urproduktion: Landwirthschaft, Forstwirthschaft und Jagd, Bergbau, fast ausschließlich anheim.

2. Sorge des Staates für die einzelnen Gewerbszweige.

a. Sorge des Staates für die Urproduktion.

§ 68. α) **Landwirthschaft** [1]). Nach unserer heutigen Betriebsmethode gehört zum Wesen der Landwirthschaft die Verbindung von Ackerbau und Viehzucht in einem einheitlichen gewerblichen Betriebe. Die Landwirthschaft nimmt wegen ihrer Ausdehnung, der Mannigfaltigkeit der damit verbundenen Thätigkeiten, der Wichtigkeit der Güter, welche sie erzeugt, unzweifelhaft unter allen menschlichen Gewerben die erste Stelle ein. Darum wirkt die Art ihres Betriebes maßgebend auf die socialen und staatlichen Verhältnisse jedes Volkes ein; sie selbst wird aber wesentlich bestimmt durch die Rechtsordnung des Staates. Gerade weil die Landwirthschaft als die Grundkraft des Staates angesehen wird, von deren Blüthe auch der Fortschritt der andern Gewerbszweige abhängt, hat jede zum Bewußtsein gekommene Staatsgewalt die Regelung der landwirthschaftlichen Verhältnisse nach allgemeinen Grundsätzen zur Aufgabe ihrer Gesetzgebung, die Hebung und Förderung der Landwirthschaft durch einzelne Maßregeln zur Aufgabe ihrer Verwaltung gemacht. Das Erste, was die Staatsgewalt im modernen Europa zu thun hatte, war die Beseitigung derjenigen Hindernisse, welche sich der Landwirthschaft nicht in den natürlichen Verhältnissen, sondern in den überlebten, tief verderblichen Institutionen des Mittelalters entgegenstellten. Hier konnte nur die mächtige Hand des Staates aus der unfreien Agrarverfassung des Mittelalters in die freie der staatsbürgerlichen Ordnung überleiten. Es galt, die Person des Bauern sowie den von ihm bebauten Grund und Boden von den ihn drückenden Fesseln zu befreien. In fast allen Theilen Deutschlands war der Bauernstand in Leibeigenschaft gerathen, an die Scholle gebunden, glebae adscriptus, dabei Träger fast aller Lasten für die übrigen Stände. Wo ihm noch in dieser oder jener

1) Mein preuß. Staatsr. B. II. § 236. S. 621. Lette und v. Rönne, Die Landeskulturgesetzgebung des preußischen Staates, eine systematisch geordnete Sammlung aller auf dieselbe Bezughabenden gesetzlichen Bestimmungen nebst einem historisch-kritischen und praktischen Commentar über die betreffenden Gesetze B. I. und II in 2 Abth., Berlin 1853 und 1854 Koch, Die Agrargesetze des preußischen Staates nebst Ergänzungen und Erläuterungen. 4. Aufl. Breslau 1850. J. Greiff, Die preußischen Gesetze über Landeskultur und landwirthschaftliche Polizei. Breslau 1866. G. Meyer a. a. O. § 102 S. 271. A. Lette, Cat. „Agrargesetzgebung" im Staatslex. B. I. S. 322 ff. O. Gierke, Art. „Ablösungskapitalien" in v. Holtzendorffs Rechtslex. B. I. S. 14 ff. „Agrarwesen" ebendas. S. 54 ff. „Allmende" daselbst S. 75. „Dismembrationen" ebend. S. 537. „Gemeinheitstheilung" das. B. II. S. 72 ff. A. Meitzen, Landwirthschaft II Thl. (Agrarpolitik im engen Sinne.) Landeskulturgesetzgebung in Schönbergs Handb. d. polit. Oekonomie B. I S. 669 ff.

Form Grundeigenthum oder wenigstens erblicher Besitz verblieben war, ruhten doch auf den Bauerngütern die schwersten Lasten, wie Frohnen, Zinsen, Zehnten, Laudemien, Abgaben aller Art und jedes Namens. Durch Servituten, wie Weide- und Triftgerechtigkeit, Jagdrecht auf fremdem Grund und Boden war der landwirthschaftliche Betrieb nach allen Seiten hin gehemmt, jeder rationelle Fortschritt unmöglich gemacht. In dem ständischen Feudalstaate des XVI. und XVII. Jahrhunderts, in welchem die privilegirten Klassen allein im Landtage vertreten waren, wurden die Fesseln noch straffer angezogen, der Druck ins Unendliche gesteigert. Auch hier war es in Brandenburg-Preußen der monarchische Absolutismus, welcher sich im XVIII. Jahrhundert zuerst des gedrückten Bauernstandes annahm, auf dessen Steuern er wesentlich angewiesen war, aus dessen Söhnen er sein Heer rekrutirte. Staatliche Prästationsfähigkeit des Bauernstandes war der leitende Gesichtspunkt dieser Politik, welche besonders die preußischen Herrscher konsequent befolgten. So verbot der große Kurfürst durch Verordnung vom 12. April 1657 das s.g. Bauernlegen, König Friedrich Wilhelm I. hob 1719 in Hinterpommern die Leibeigenschaft der Domänenbauern auf und verlieh ihnen das Eigenthum ihrer Höfe mit Vorbehalt der Frohnen; am 14. März 1739 verbot er das Vertreiben der Bauern aus ihren Gütern und die Einziehung derselben zu den Rittergütern auf das strengste, „damit das Land nicht depeuplirt werde". Gegen die körperliche Mißhandlung der Bauern war sein s. g. Prügelmandat gerichtet. Auch Friedrich der Gr. verbot durch seine Edikte bei namhafter Strafe dem Adel, Stiftern und Klöstern, sowie allen denen, welche adliche Güter besitzen, bäuerliche Höfe und Stellen einzuziehen und die dazu gehörig gewesenen Aecker und Wiesen zu ihren Wirthschaften und Vorwerken zu schlagen; es sollten vielmehr „alle wüsten Bauern-, Halbbauern-, Gärtner- und Büdnerstellen der kleinen Leute des platten Landes retradirt und mit ebensoviel Wirthen und denselben Grundstücken wieder versehen und besetzt werden." So rettete das Königthum der Hohenzollern in allen damals zum preußischen Staate gehörigen Gebieten wenigstens die Existenz des Bauernstandes, während derselbe unter dem ständischen Regiment in Mecklenburg und Schwedisch-Pommern durch die entsetzliche Gewaltmaßregel des Bauernlegens völlig zu Grunde gieng. Eine durchgreifende Befreiung des Grund und Bodens sowie des Bauernstandes wurde vom absoluten Staate des XVIII. Jahrhunderts nicht durchgeführt. Das A.L.R. von 1794 enthält noch eine ausführliche Kodifikation der Gutsunterthänigkeit, welche sich nur dem Namen nach von der Leibeigenschaft unterschied, und aller privatrechtlichen Lasten, welche auf dem bäuerlichen Grundeigenthum ruhten. Den ersten Schritt zur Befreiung des Bauernstandes und des bäuerlichen Grundbesitzes in Europa that die französische Revolution in jener denkwürdigen Nacht vom 4. August 1789. Das Beispiel dieser wichtigsten That der französischen Revolution war für das übrige Europa nicht verloren. Derjenige deutsche Staat, welcher die Befreiung der Person und des Grundeigenthums der Bauern am besonnensten und folgerichtigsten hinausführte, war Preußen, in dessen Annalen von nun an die Geschichte der Agrargesetzgebung eines der ruhmreichsten Blätter ausmacht.

Die Reihe der zahlreichen Gesetze eröffnete das Gesetz vom 9. Oktober 1807 „über den erleichterten Besitz und freien Gebrauch des Grundeigenthums, sowie die persönlichen Verhältnisse der Landbewohner", welchem sich das Edikt vom 14. September 1811 „zur Beförderung der Landeskultur" anschloß. Hauptaufgabe dieser Gesetzgebung war: „Entfernung aller auf Verfassung und Gesetz beruhender Beschränkungen im Besitze und Genusse des Grundeigenthums und in den persönlichen Verhältnissen des Bauernstandes." Diesem Programme ist die preußische Gesetzgebung treu geblieben. So erging die Verordnung vom 20. Juni 1817 wegen Organisation der Generalkommissionen, die Gemeinheitstheilungsordnung vom 7. Juli 1821 nebst ihren Ergänzungen und Abänderungen,

doch bedurfte es auch hier der großen politischen Bewegungen des Jahres 1848, um die seit 1807 begonnene vollständige Befreiung des Grundeigenthums zum Abschlusse zu bringen. Die betreffenden Paragraphen der deutschen Grundrechte A. VIII gingen fast wörtlich in preußische V.U. über und fanden ihre Erledigung in dem großen Gesetze vom 2. März 1850 betreffend „die Ablösung der Reallasten und die Regulirung der gutsherrlichen und bäuerlichen Verhältnisse", welches die Ablösungsgegenstände wie die gutsherrlichen und bäuerlichen Regulirungen nebst der Eigenthumsverleihung an die bäuerlichen Wirthe auf gemeinschaftliche Grundsätze für die ganze Monarchie (mit Ausnahme des linken Rheinufers) zurückführte. Auf Ablösung kann darnach der Berechtigte wie der Verpflichtete antragen. Ablösbar sind alle beständigen Abgaben und Leistungen mit Ausnahme der öffentlichen Lasten. Zum Zwecke der Ablösung wird nach bestimmten Normalpreisen beziehungsweise nach dem Gutachten Sachverständiger der jährliche Geldwerth der abzulösenden Lasten ermittelt und nach Abzug der gleichmäßig ermittelten Gegenleistungen der Ablösung zu Grunde gelegt. Bei der Ablösung hat der Verpflichtete die Wahl, ob er durch Zahlung des 18fachen Betrags des Jahrwerthes ablösen oder diesen Jahreswerth als Rente weiter zahlen will. Im letzteren Falle tritt die Vermittlung der Rentenbank ein, welche den Berechtigten durch vierprocentige, staatlich garantirte Rentenbriefe in Höhe des zwanzigfachen Betrags abfindet und, die den Zinsbetrag um etwas übersteigende Rente solange fortbezieht, als es neben der Verzinsung zur allmähligen Tilgung der Rentenbriefe erforderlich ist. Die Renten werden den Staatssteuern gleich behandelt und mit diesen erhoben. Die Rentenbriefe lauten auf den Inhaber und werden nach Maßgabe der angesammelten Tilgungsbeträge allmählig ausgelöst. Ebenso wichtig wie die Ablösungen sind die Gemeinheitstheilungen, welche die Beseitigung der gemeinschaftlichen Nutzungen ländlicher Grundstücke bezwecken. Die Gemeinheitstheilung wird in der Regel mit der Zusammenlegung der zersplittert im Gemenge belegenen Grundstücke verbunden und als Separation, Verkoppelung, Feldbereinigung bezeichnet. Gegenstand der Gemeinheitstheilung ist die Weide-, Forst-, Frucht-, Gräserei-, Fischerei-, Torf- und ähnliche Nutzung auf fremden Grundstücken. Eine Zusammenlegung der Grundstücke ist auch außerhalb der Gemeinheitstheilung zulässig, sobald die Eigenthümer der mehr als die Hälfte der Fläche und des Grundsteuerreinertrags darstellenden Grundstücke auf dieselbe antragen und der Kreistag sie für zulässig erklärt. Die Gemeinheitstheilungen und Separationen haben sich bereits über ein umfangreiches Areal des preußischen Staates erstreckt. Für viele Gegenden bezeichnet die Durchführung dieses Verfahrens geradezu eine neue Aera in der Entwicklung des landwirthschaftlichen Gewerbes. Mit der Durchführung dieser Gesetze, besonders des Ablösungsgesetzes vom 2. März 1850, ist in Preußen der letzte Rest der mittelaltrigen ständischen Agrarverfassung gefallen und das den modernen gesellschaftlichen und wirthschaftlichen Verhältnissen entsprechende vollfreie Eigenthum hergestellt. In dieser Richtung hat die Staatsgewalt der Landwirthschaft gegenüber ihre Pflicht gethan, indem sie alle in staatlichen Einrichtungen und Gesetzen bestehenden Hindernisse beseitigt hat, welche ihrer Entwicklung entgegenstanden. Damit ist ihre Aufgabe aber noch nicht erfüllt. Zu der Agrargesetzgebung im engeren Sinne muß eine eigentliche Landeskulturgesetzgebung hinzutreten, „um diejenigen Einrichtungen und Bedingungen herzustellen, durch welche das von allen Lasten und Beschränkungen befreite Grundeigenthum zu einer höhern Stufe der Kultur und Ertragsfähigkeit erhoben wird". Auch auf diesem Gebiete hat die preußische Gesetzgebung das Ihrige gethan. Ein wichtiges Unterstützungsmittel für diese Bestrebungen bietet die landwirthschaftliche Statistik, welche seit 1878 für das ganze Reich einheitlich gestaltet ist. Von dieser Zeit ab werden im Reiche in fünfjährigen Perioden die Anbauverhältnisse und alljährlich die Ernteerträge festgestellt, woran sich eine Preisstatistik an-

schließt. Die allgemeine Fürsorge des Staates für Verkehr, Versicherungswesen und Kredit kommt auch der Landwirthschaft zu Gute und findet auf sie in besonderen Veranstaltungen Anwendung. Besonders wichtig ist das landwirthschaftliche Kreditwesen. Für dauernde Bodenverbesserungen werden von den Provinzen aus dem s. g. Meliorationsfonds besondere Kredite gewährt (G. vom 8. Juli 1875). Vor allem dienen den Zwecken der Landeskultur die Landeskultur-Rentenbanken (G. vom 13. Mai 1879); sie sollen Bodenkultur-, Uferschutz-, Deich- und Schifffahrtsanlagen fördern und werden nach bestimmten Vorschriften, auf Beschluß der Provincialverbände durch landesherrlich zu bestätigende Statuten errichtet: sie gewähren zu diesen Zwecken unkündbare Darlehen gegen Realkredit und einen festen Zins- und Tilgungsbetrag (Landeskulturverträge). Besondere Vorzüge sind den zum Zwecke der Drainirungsanlagen gewährten Darlehen eingeräumt.

Das Wasser kommt für die Landwirthschaft in mehrfacher Beziehung in Betracht; seine befruchtende Kraft wird durch Bewässerung verwerthet, sein schädlicher Einfluß durch Entwässerung entfernt, während das Deichwesen den Zerstörungen vorbeugen soll, die dasselbe bei Ueberfluthungen anrichten kann. Alle diese Aufgaben weisen auf ein Zusammenwirken der Betheiligten hin. Darum spielt das Genossenschaftswesen gerade auf diesem Gebiete eine wichtige Rolle und hat die neueste preußische Gesetzgebung den Wassergenossenschaften eine bestimmtere Gestalt gegeben (G. vom 1. April 1879). Es werden freie und öffentliche Genossenschaften unterschieden. Nur bei letzteren können durch Mehrheitsbeschluß der Betheiligten auch Widerstrebende in die Genossenschaft gezogen werden, wenn solches zur zweckmäßigen Ausführung des Unternehmens unvermeidlich ist. In Betreff der Entwässerung soll bei Stauwerken die zulässige Höhe des Wasserstandes durch Merkpfähle festgestellt werden und jeder unterhalb liegende Besitzer verpflichtet sein, gegen vollständige Entschädigung alle Hindernisse des Wasserabflusses hinwegzuräumen, s. g. Vorfluth (Vorfluths-Edikt für das landrechtliche Gebiet vom 15. November 1811, nebst Gesetz vom 23. Januar 1841 und 11. Mai 1853). Behufs der Bewässerung ist das Recht der Uferbesitzer auf Benützung des vorüberfließenden Wassers näher geregelt. Hauptanwendung findet die Bewässerung auf die Berieselung der Wiesen, welche vom Kreise Siegen ihren Ausgang genommen hat. Die Grundsätze über das Deichwesen haben durch das Deichgesetz vom 28. Januar 1848 eine einheitliche Regelung erfahren, welches auch auf die nicht mit Deich- und Sielordnungen versehenen Theile von Hannover und Schleswig-Holstein ausgedehnt ist. Auf den zu keinem Deichverbande gehörigen Grundstücken dürfen Deiche nur unter staatlicher Genehmigung neu angelegt oder verändert werden. Wo die Abwendung gemeinsamer Gefahr oder ein erhebliches Landeskulturinteresse es fordert, sind die Betheiligten behufs gemeinschaftlicher Anlegung und Erhaltung der Deiche zu Deichverbänden zu vereinigen. Die Deichpflicht ruht auf den betheiligten Grundstücken als unablösliche Last und geht im Kollisionsfalle den öffentlichen Lasten vor. Die Einrichtung der Deichverbände regelt ein landesherrlich zu bestätigendes Statut, wobei den Betheiligten indessen eine weitgehende Selbstverwaltung zugestanden wird.

Die Feldpolizeiordnung vom 1. April 1880 hat die Verhütung schädlicher und rechtswidriger Handlungen in Betreff der Grundstücke und des landwirthschaftlichen Betriebes und die Aufstellung von Schutzorganen zum Gegenstande (Feldhüter). Während auf diesem Gesetze die negative polizeiliche Thätigkeit des Staates der Landwirthschaft gegenüber zum Ausdrucke kommt, hat in Preußen die Landwirthschaftspflege des Staates auch zahlreiche positive Anstalten zu Förderung der Landwirthschaft ins Leben gerufen, deren Herstellung bei weitem die Einzelkraft übersteigen würde. Bezüglich der Mittel, den Sinn für Kulturfortschritt unter den Landwirthen anzuregen und zu fördern,

ist bereits in dem § 39 des Ediktes vom 11. Sept. 1811 auf das landwirthschaftliche Vereinswesen hingewiesen und die Errichtung einer Centralstelle in Aussicht genommen. Seitdem hat sich in Preußen das Vereinswesen glänzend entfaltet und umspannt jetzt den ganzen preußischen Staat. Die sich über ein größeres Gebiet erstreckenden Haupt- oder Centralvereine zerfallen zur speciellen Wahrnehmung der lokalen Interessen in Kreis- oder Lokalvereine. Die Spitze des Vereinslebens bildet jetzt das Landesökonomiekollegium, welches aus 19 von den Vereinen auf drei Jahre zu wählenden und 9 vom Landwirthschaftsminister zu ernennenden Mitgliedern besteht und dem letztern als technischer Beirath zur Seite steht. (Regul. vom 1. Mai 1878.) Mit dem Beirathe dieses Kollegiums hat sich die Staatsregierung vorzugsweise die Entwicklung des landwirthschaftlichen Vereinswesens angelegen sein lassen. Nachdem der hochverdiente Begründer der deutschen Landwirthschaftswissenschaft, Albrecht Thär, in Preußen mit der Errichtung einer Akademie des Landbaus zu Möglin vorangegangen war, wurden verschiedene höhere Lehranstalten ins Leben gerufen, theils für sich bestehend, theils in Verbindung mit Universitäten, welche sich die wissenschaftliche Ausbildung der größern Landwirthe zur Aufgabe machten. Solche bestehen jetzt zu Berlin, Halle, Göttingen, Bonn-Pappelsdorf, Breslau. Daneben bestehen Landwirthschaftsschulen und landwirthschaftliche Fortbildungsschulen, welche auf die Ausbildung kleinerer Besitzer berechnet sind. Einen großen Aufschwung haben besonders die Winterackerbauschulen genommen.

Auch die mit der Landwirthschaft verbundene Thierzucht hat von Seiten des Staates in Preußen stets Förderung gefunden. Mit Hebung der Pferdezucht ist schon durch K. Friedrich Wilhelm I. durch Errichtung von Zucht- und Stammgestüten in Ostpreußen der Anfang gemacht worden. Da dieselbe nicht nur von hoher volkswirthschaftlicher Bedeutung, sondern auch für die Wehrkraft des Heeres unentbehrlich ist, so wendet der preußische Staat auch jetzt noch derselben durch Errichtung von Gestüten seine besondere Aufmerksamkeit zu. In den Hauptgestüten (Trakehnen, Graditz, Beberbeck) werden Pferde gezüchtet, während die Landgestüte die Veredelung der Privatpferdezucht durch Aufstellung von Beschälern an geeigneten Orten herbeizuführen suchen. Den Pferdezuchtvereinen wird zur Beschaffung von Beschälern Beihülfe vom Staate gewährt; auch fördert der Staat die Rennen durch Ertheilung von Prämien. Während bei diesen zahlreichen Maßregeln zur Hebung der Pferdezucht nicht nur der volkswirthschaftliche sondern auch der militärische Gesichtspunkt mitbestimmend wirkt, hat die Regierung auf die Zucht anderer landwirthschaftlicher Thiergattungen nur mittelbar, durch Unterstützung der darauf gerichteten Bestrebungen der Vereine, einzuwirken gesucht. Zur Beförderung des mit Landwirthschaft verbundenen Gartenbaus bestehen die königliche Gärtneranstalt zu Sanssouci und die königliche Landesbaumschule zu Potsdam, besonders hat der Staat auch der Obstbaumzucht seine Aufmerksamkeit zugewendet durch Anlegung von Baumschulen, pomologischen Instituten, unentgeldliche Vertheilung von Edelreisern u. s. w. So ist der staatlichen Landwirthschaftspflege in Preußen eine ebenso umfangreiche als dankbare Thätigkeit eröffnet, welche der freien Bewegung des landwirthschaftlichen Gewerbes nirgends Eintrag thut, sondern demselben nur da fördernd zur Seite tritt, wo die Einzelkraft und das Vereinswesen nicht ausreichen. Eine besonnene, freisinnige Agrargesetzgebung und eine umsichtige Landeskulturpflege haben stets zur eigenthümlichen Signatur des preußischen Staates gehört und den Wohlstand des Volkes wie die Kraft des Staates mächtig fördern helfen.

§ 69. β) **Die Forstwirthschaft** [1]). Die Forstwirthschaft besteht in dem nach bestimmten Regeln geleiteten Betriebe der Holzerzeugung auf größern Bodenflächen. Obgleich die

1) Mein preuß. Staatsr. B. II. § 237. S. 635. G. Meyer a. a. O. § 115. S. 236. Ch. L. Stieglitz, Geschichtliche Darstellung der Eigenthumsverhältnisse an Wald und Jagd in Deutschland von den ältesten Zeiten bis zur Ausbildung der Landeshoheit. Leipzig 1832. J. Chr.

Forstwirthschaft der Landwirthschaft nahe verwandt ist und häufig mit ihr verbunden wird, so prägt ihr doch ihre volkswirthschaftliche Aufgabe auch juristisch einen eigenthümlichen Stempel auf. Das Forstrecht weicht in privatrechtlicher wie in öffentlich rechtlicher Beziehung vielfach vom Landwirthschaftsrechte ab. Während im Mittelalter von einem regelmäßigen Betriebe der Forstwirthschaft nach bestimmten technischen Grundsätzen keine Rede war, führte die Holzverwüstung und die drohende Entwaldung in Deutschland im vorigen Jahrhundert zur Begründung der Forstwissenschaft, welche auf die staatliche Gesetzgebung und Verwaltung maßgebend eingewirkt hat. Anerkannt ist in neuerer Zeit immer mehr: „Daß die Wälder neben der Versorgung des Volkes mit dem unentbehrlichen Stoffe des Brenn- und Nutzholzes, auch in klimatischer Hinsicht das Gleichgewicht der Wärme und Feuchtigkeit in der Temperatur vermitteln, die Quellen erhalten, Bäche und Flüsse mit Wasser speisen, Schutz gegen verzehrende Sonnengluth gewähren, Stürme brechen, Schnee- und Sandtriebe aufhalten und unschädlich machen, auch einer großen Anzahl nützlicher Thüre die nöthigen Existenzbedingungen gewähren." Wegen dieses wichtigen Einflusses auf das ganze Leben der Nation unterliegt die Forstwirthschaft vielfach gesetzlichen Bestimmungen, welche die Erhaltung und regelmäßige Produktion des Waldbestandes aus Gründen des Gemeinwohls bezwecken. Darum betrachtet das moderne Verwaltungsrecht, welches der Annahme einer besonderen Forsthoheit nicht mehr bedarf, die Forstwirthschaft als ein großes Ganzes, welches nach den Grundsätzen einer möglichst einheitlichen Gesetzgebung planmäßig verwaltet werden soll.

Auch bei der Forstwirthschaft galt es zunächst, die in überlebten und unzweckmäßigen Rechtsverhältnissen liegenden Hindernisse aus dem Wege zu räumen. Dahin gehörten: das Gesammteigenthum an Waldungen, das getheilte Eigenthum, Nutzungsrechte an fremden Waldungen aller Art, z. B. die Waldweide, das Beholzungsrecht, die Mastgerechtigkeit, das Recht auf Laubsammeln, Streurechen u. s. w. Die neuere Gesetzgebung hat alle diese der Holzkultur schädlichen Nutzungsrechte aufzuheben oder wenigstens zu beschränken, sowie eine Aufhebung des Gesammteigenthums herbeizuführen gesucht. Für Preußen ist die oben erwähnte Gemeinheitstheilungsordnung vom 7. Juni 1821 mit den späteren Ergänzungen, insbesondere dem Gesetze vom 2. März 1850, maßgebend.

Was das Eigenthum der Forsten betrifft, so gehören in Preußen die Forsten dem Staate (29 Proc.), den Gemeinden und Instituten (17 Proc.), den Privaten (54 Proc.). Die Staatsforsten unterliegen der vollständigsten und unmittelbarsten Einwirkung des Staates, sie sollen in erster Linie Staatseinnahmen gewähren, doch soll bei der Verwaltung der Staatsforsten auch der allgemein volkswirthschaftliche Standpunkt zur Geltung kommen. Aus diesem Grunde sind dieselben in neuerer Zeit dem landwirthschaftlichen Ministerium unterstellt. Die Gemeindeforsten stehen unter einer besonderen Staatsaufsicht, die schon seither auf Institutsforsten Anwendung fand und neuerdings auf alle gemeinschaftlich besessenen Forsten ausgedehnt ist. Auch ist die Theilung solcher Forsten erschwert, indem sie nur da zugelassen wird, wo eine forstmäßige Benutzung ausgeschlossen ist oder das Grundstück zu anderen als forstlichen Zwecken dauernd mit erheblich größeren Vortheilen benützt werden kann.

Dagegen unterliegt das individuelle Privateigenthum an Forsten in der Regel keinen Beschränkungen. An die Stelle der landrechtlichen Bestimmungen Th. I Tit. 8 §§ 83—89 ist das Landeskulturedikt vom 11. September 1811 ge-

Hundeshagen, Encyklopädie der Forstwissenschaft. Abth. III. Lehrbuch der Forstpolizei. 3 Aufl. von Klauprecht. Tübingen 1840. E. Meier, Art. „Forstpolizei" in v. Holtzendorffs Rechtslexikon B. I. S. 855 ff. K. Schenkel, Art. „Forstschutzpersonal" ebendas. 858 ff. Das. Art. „Forstservituten" S. 862. „Forststrafverfahren" S. 869. „Forstwirthschaftspolizei" ebendas. S. 871. Beseler, Deutsches Privatrecht III. Aufl., Abth. 2, Absch. 4: „Das Forst- und Jagdrecht." Stobbe, Deutsches Privatrecht B. II. § 84.

treten, welches im § 4 bestimmt: „Die Einschränkungen, welche theils das A.L.R., theils die Provincialordnungen in Ansehung der Benutzung der Privatwaldungen vorschreiben, hören gänzlich auf. Die Eigenthümer können solche nach Gutbefinden benützen und sie auch parcelliren und urbar machen, wenn ihnen nicht Verträge mit einem Dritten oder Berechtigungen anderer entgegenstehen." Den Anfang zu einer stärkeren Geltendmachung des volkswirthschaftlichen Gesammtinteresses der Privatforstwirthschaft gegenüber, macht das Gesetz vom 6. Juli 1875 „betreffend Schutzwaldungen und Waldgenossenschaften". „In Fällen, in denen a) durch die Beschaffenheit von Sandländereien benachbarte Grundstücke, öffentliche Anlagen, natürliche oder künstliche Wasserläufe der Gefahr der Versandung, b) durch das Abschwemmen des Bodens oder durch die Bildung von Wasserstürzen in hohen Freilagen, auf Bergrücken, Bergkuppen und an Berghängen die unterhalb gelegenen nutzbaren Grundstücke, Straßen oder Gebäude der Gefahr einer Ueberschüttung mit Erde oder Steingerölle oder der Ueberfluthung, ingleichen oberhalb gelegene Grundstücke, öffentliche Anlagen oder Gebäude der Gefahr des Nachrutschens, c) durch die Zerstörung eines Waldbestandes an den Ufern von Kanälen oder natürlichen Wasserläufen Ufergrundstücke der Gefahr des Abbruchs oder die im Schutze der Waldungen gelegenen Gebäude oder öffentlichen Anlagen des Eisganges, d) durch die Zerstörung eines Waldbestandes Flüsse der Gefahr einer Verminderung ihres Wasserbestandes, e) durch die Zerstörung eines Waldbestandes in den Freilagen und in der Seenähe benachbarte Feldfluren und Ortschaften den nachtheiligen Einwirkungen der Winde in erheblichem Grade ausgesetzt sind, kann behufs Abwendung dieser Gefahren, sowohl die Art der Benutzung der gefahrbringenden Grundstücke als auch die Ausführung von Waldkulturen oder sonstigen Schutzanlagen auf Antrag angeordnet werden, wenn der abzuwendende Schaden den aus der Einschränkung für den Eigenthümer entstehenden Nachtheil beträchtlich übersteigt" (§ 2). „Der Antrag kann gestellt werden von jedem gefährdeten Interessenten, von Gemeinde-, Amts-, Kreis- und sonstigen Kommunalverbänden, in allen innerhalb ihrer Bezirke vorkommenden Fällen von der Landespolizeibehörde (§ 3). Eigenthümer, Nutzungs-, Gebrauchs- und Servitutberechtigte sowie Pächter der gefahrbringenden Grundstücke sind verpflichtet, sich allen Beschränkungen in der Benutzung der letzteren zu unterwerfen, welche in Gemäßheit dieses Gesetzes angeordnet werden, und die Ausführung der auf Grund dieser Vorschriften angeordneten Waldkulturen und sonstigen Schutzanstalten zu gestatten. Es ist ihnen jedoch für den Schaden, welchen sie durch die angeordneten Beschränkungen erleiden, volle Entschädigung zu gewähren" (§ 4). Die Entscheidung darüber, ob und welche Maßregeln in jedem einzelnen Falle anzuordnen sind, sowie die Entscheidung über Entschädigung und Kosten erfolgt durch den Kreisausschuß, als Waldschutzgericht (§ 5). Wo ein stark zersplitterter Waldbesitz eine angemessene Bewirthschaftung und einen wirksamen Forstschutz ausschließt, kann eine Waldgenossenschaft gebildet werden, wenn ein nach dem Katastralreinertrag zu berechnender Mehrheitsbeschluß der Betheitigten sich dafür ausspricht (§ 23—30). An letztere Bedingung ist auch ihre Auflösung, sowie jede Naturaltheilung eines Genossenschaftswaldes geknüpft. Die Bildung einer Waldgenossenschaft erfolgt gleichfalls vor dem Waldschutzgerichte, welchem auch die staatliche Aufsicht über dieselbe zusteht.

Die früher sehr mangelhaften und lokalen Bestimmungen über Forstpolizei haben durch das Feld- und Forstpolizeigesetz vom 1. April 1880 einer einheitlichen Regelung für den ganzen Staat Platz gemacht. Die darin enthaltenen Strafbestimmungen sind dem Strafgesetzbuch angepaßt, enthalten aber mehrere Erweiterungen und Abweichungen, die sich theils auf die Anwendung der allgemeinen Strafgesetze beziehen, theils gewisse Handlungen besonders mit Strafe bedrohen, z. B. das unbefugte Betreten und Benützen fremder Grundstücke. Auch der Forstdiebstahl unterliegt besonderen ge-

setzlichen Bestimmungen (G. von 5. April 1878). Das Verfahren erfolgt vor dem Amtsgericht, in der Regel ohne Zuziehung von Schöffen. Mit dem Forstschutze betraute königliche, sowie festangestellte Beamte von Privaten, die eine Anzeigegebühr nicht erhalten, können in Betreff der zu erstattenden Anzeigen ein für allemal beeidigt werden.

§ 70. γ) **Jagd und Fischerei.** Wilde Thiere gelten nach römischem wie nach deutschem Rechte als herrenlose Sachen. Im früheren Mittelalter wurde das ausschließliche Occupationsrecht derselben als eine Pertinenz des Grund und Bodens angesehen. Durch die Ausbildung des Jagdregals im XVII. Jahrhundert wurde das Jagdrecht fast überall in Deutschland zu einem ausschließlichen Rechte des Landesherrn, welches Private nur kraft landesherrlicher Verleihung ausüben konnten. Auch das A.L.R. Th. II Tit. 16 Absch. 3 nimmt das Jagdregal ganz im gemeinrechtlichen Sinne auf, welches in Preußen bis zu dem Gesetz vom 31. Okt. 1848 „betr. die Aufhebung des Jagdrechts auf fremdem Grund und Boden und die Ausübung der Jagd" bestanden hat. Durch dieses Gesetz ist jedes Jagdrecht auf fremdem Grund und Boden ohne Entschädigung aufgehoben, zugleich aber bestimmt, daß eine Ausübung des Jagdrechts auf fremdem Grund und Boden als *dingliches* Recht künftighin nicht stattfinden könne und daß die Jagd jedem Grundbesitzer auf seinem Grund und Boden zustehen solle. *Grundsätzlich* ist damit das altdeutsche Princip „Jagd ist Zubehör des Grundeigenthums" wiederhergestellt. Die mit der großen Vermehrung der Jagdberechtigten in polizeilicher Hinsicht verbundenen Uebelstände sowie die Sorge für die Erhaltung eines mäßigen Wildstandes waren es, welche bereits nach wenigen Jahren die Thätigkeit der Gesetzgebung wieder in Anspruch nahmen. Leitender Grundsatz dieser Gesetzgebung ist: „Das *Jagdrecht* bleibt allen, auch den kleinsten Gutsbesitzern, belassen, die *Ausübung* desselben aber wird beschränkt und von gewissen dinglichen und persönlichen Erfordernissen abhängig gemacht." Ganz in dieser Richtung ist in Preußen das jetzt noch geltende Jagdpolizeigesetz vom 7. März 1850 ergangen, welches die Selbstausübung der Jagd nur solchen Grundeigenthümern gestattet, welche in einem oder mehreren zusammenhängenden Gemeindebezirken einen land- oder forstwirthschaftlich benutzten Flächenraum von wenigstens 300 Morgen besitzen, welche in ihrem Zusammenhange durch kein anderes Grundstück unterbrochen sind. Alle übrigen Grundstücke eines Gemeindebezirkes bilden in der Regel einen gemeinschaftlichen Jagdbezirk und werden zu einer gemeinschaftlichen Ausübung der Jagd vereinigt (durch Verpachtung oder auf eigene Rechnung mit Anstellung eines gemeinsamen Jägers). Ein Jeder, welcher die Jagd ausüben will, muß sich einen für das ganze Staatsgebiet gültigen, zu seiner Legitimation dienenden, auf ein Jahr und auf die Person lautenden *Jagdschein* von dem Landrath seines Kreises ertheilen lassen und selbigen bei der Ausübung der Jagd stets bei sich führen. Die Ertheilung kann unter bestimmten Voraussetzungen versagt werden. Ein am 26. Februar 1870 über die Schonzeiten des Wildes ergangenes Gesetz bestimmt die Schonzeiten und die Strafen für deren Nichteinhaltung. Die zum Schutze des Jagdrechts bestehenden Strafbestimmungen sind in den §§ 292—295 und § 368 N. 1 des deutschen Strafgesetzbuchs enthalten. Da das Jagdpolizeigesetz vom 1. März 1850 nicht für den ganzen Staat gilt und außerdem manche Lücken und Mängel gezeigt hat, so hat die Regierung den beiden Häusern des Landestags den Entwurf einer neuen Jagdpolizeiordnung vorgelegt, welcher aber bis jetzt noch nicht zum Gesetze erhoben ist.

Nur die in geschlossenen Gewässern befindlichen Fische sind nach A.L.R. Th. I. Tit. 9 § 182 im Besitze und Eigenthum des Eigenthümers des Gewässers; sonst sind Fische ebenso herrenlose Sachen, wie die Thiere auf dem Lande. Aber auch hier ist das Occupationsrecht nicht ein Ausfluß der allgemeinen Erwerbsfreiheit, sondern wird grundsätzlich als Zubehör des Eigenthums von Gewässern angesehen. In *Privatflüssen*

steht es den Uferbesitzern bis zur Mitte des Flusses zu. In allen öffentlichen Flüssen kann die Fischereigerechtigkeit nur durch Verleihung des Staates erworben werden, entweder vertragsmäßig oder durch Konzession gegen Entrichtung einer Abgabe. Ueber die Ausübung der Fischerei ertheilt das A.L.R. Th. I Tit. 9 §§ 184—190 polizeiliche Vorschriften; für die einzelnen Landestheile sind zahlreiche provincielle Fischereiordnungen ergangen. Ein Fischereigesetz vom 30. Mai 1874 findet jetzt Anwendung auf die Küsten- und Binnenfischerei in allen unter preußischer Hoheit befindlichen Gewässern. Dieses die Erhaltung und Vermehrung des Fischbestandes bezweckende Gesetz enthält genaue Bestimmungen über die Beseitigung der s. g. wilden Fischerei, die Schonzeiten der Fische und den Schutz der jungen Brut, die Schonreviere, die s. g. Fischpässe, Verbote gewisser Fangmittel und der Verunreinigung der Fischwasser, fischereipolizeiliche Vorschriften, welche durch Strafbestimmungen geschützt werden. Die Berechtigten eines größeren zusammenhängenden Fischereigebietes können im Interesse der Aufsicht, des Schutzes und der Bewirthschaftung zu Fischereigenossenschaften vereinigt werden. Nach den Grundsätzen des Völkerrechts ist der Fischfang in offener See allen Nationen freigegeben, dagegen hat jeder Staat das Recht, die Benutzung der Küstengewässer in Betreff der verschiedenen Arten der Fischerei zu regeln, auch dieselbe seinen Angehörigen allein vorzubehalten. Jedenfalls sind zur Ausübung der Küstenfischerei nur Reichsangehörige berechtigt.

§ 71. *δ*) **Der Bergbau** [1]). In der ältesten Zeit galten in Deutschland die im Schooße der Erde liegenden Mineralien als Zubehör des Grundeigenthums (pars fundi), in welchem sie lagen, wie zahlreiche Urkunden aus dem früheren Mittelalter darthun. Die constitutio de regalibus von 1158, welche die argentariae und reditus salinarum für Regal erklärte, galt zunächst für Italien, wurde aber allmählig auf Deutschland ausgedehnt; doch kam hier die Regalität des Bergbaus mehr den Landesherrn als dem Könige zu Gute. Die goldene Bulle Kap. IX § 1 räumte den Kurfürsten das Recht auf Bergwerke ein. Seit dem XVI. Jahrhundert ist das Bergregal der Landesherrn als ein gemeinrechtliches Institut anzusehen. Das Bergregal wurde jedoch nicht immer vom Regalherrn selbst ausgeübt, sondern konnte von ihm auf andere Personen übertragen werden. Das einem Privaten übertragene Recht, Bergbau innerhalb bestimmter Genzen auszuüben, wurde als Bergwerkgerechtigkeit bezeichnet. Auf Grundlage der Regalität entwickelte sich das sog. Direktivprincip des Bergbaus, welches die Leitung des ganzen Bergwerkbetriebes auch auf den Privatgruben den landesherrlichen Bergbehörden übertrug. Ganz auf diesem Standpunkte steht das preußische A.L.R., welches in Th. II Tit. 16 §§ 69—480 eine umfassende Kodifikation des Bergrechts enthält. Erst unser Jahrhundert hat mit dem überlebten Princip der Regalität gebrochen und an dessen Stelle den Grundsatz der Bergbaufreiheit gesetzt. Der unklare, halb privatrechtliche Begriff des Bergregals hat sich in den der Berghoheit umgesetzt, welche die Gesetzgebung und die Aufsicht über den Bergbau lediglich im öffentlichen Interesse ausübt. Die auf den Bergbau bezüglichen privatrechtlichen Vorrechte des Staates sind aufgehoben. Es bestehen nur gesetzliche Vorschriften über den Erwerb der Befugniß, Bergbau zu

1) Mein preuß. Staatsr. B. II. § 239. G. Meyer, a. a. O. § 110. Klostermann, Lehrbuch des preußischen Bergrechtes mit Berücksichtigung der übrigen deutschen Bergrechte. Berlin 1871. Derselbe, „Bergbau" in Schönbergs Handb. der politischen Oekonomie. H. Achenbach, Das gemeine deutsche Bergrecht in Verbindung mit dem preußischen Bergrechte. B. I Bonn 1871. (Leider ist dieses treffliche Werk bis jetzt unvollendet geblieben). Zahlreiche Artikel von Leuthold in Holtzendorffs Rechtslexikon, Bergbehörden B. I. S. 277 ff. Bergpolizei S. 281 ff. „Bergrecht" S. 285 ff. u. s. w. Zeitschrift für Bergrecht von Brassert und Achenbach 22 Bde. Bonn 1861—1882. Vom privatrechtlichen Gesichtspunkte: von Gerber, Priv.R. §§ 95—97. Beseler Priv.R. B. II. §§ 202—209, Stobbe, Priv.R. B. II. §§ 141—143. Dernburg, preuß. Priv.R. B. I § 258.

treiben. Diese modernen staatsrechtlichen Grundsätze sind zuerst in dem französischen Berggesetze vom 21. April 1810, sodann in dem preußischen allgemeinen Berggesetze vom 24. Juni 1865 aufgestellt, welches maßgebend für alle übrigen Staaten Deutschlands geworden ist. Auch nach Beseitigung des Bergregals ist als oberster Grundsatz beibehalten, „daß gewisse im Gesetze bezeichnete unterirdische Mineralien vom Verfügungsrechte des Eigenthümers ausgeschlossen und der Disposition des Staates vorbehalten bleiben." Indem das Berggesetz einerseits die in demselben bezeichneten Mineralien von dem Verfügungsrechte des Grundeigenthümers ausschließt, andererseits die Förderung und Benützung dieser Mineralien von einer hoheitlichen Genehmigung der Staatsgewalt abhängig macht, entsteht ein eigenthümliches Rechtsverhältniß für den mit diesem Gewinnungs- und Benützungsrecht Beliehenen, das s.g. Bergwerkseigenthum. Da dieses Recht, dessen juristische Konstruktion dem Privatrechte zu überlassen ist, eine eigenthümliche bergrechtliche Natur hat, so hat das Berggesetz Grundsätze über die Erwerbung des Bergwerkseigenthums (Schürfen, Muthen und Verleihen), sowie über dessen Aufhebung aufgestellt. Die Verleihung ist aber nicht mehr wie zu Zeiten der Regalität ein Gnadenakt des Staats, sondern derjenige, welcher unter Erfüllung der gesetzlichen Vorschriften um Verleihung des Bergbaurechts bei den Bergbehörden nachsucht, hat jetzt einen Rechtsanspruch auf die Verleihung. Das Verfügungsrecht des Staates über die betreffenden Mineralien bietet durchaus keine privatrechtliche Seite mehr dar. Wenn der Staat als Fiskus d. h. als Privatperson, Bergbau treibt, so steht dieser Betrieb unter seinen eigenen Gesetzen und unter Aufsicht des Staates, als öffentlich-rechtlicher Persönlichkeit. Das Berggesetz regelt ferner die Verflichtungen der Bergwerkbesitzer hinsichtlich des Betriebes und der Verwaltung des Bergwerks, sowie des Verhältnisses zwischen den Bergwerksbesitzern und den Bergleuten einschließlich des Knappschaftswesens, zwischen den Bergbautreibenden und den Grundbesitzern, sowie des Bergbaus zu den öffentlichen Verkehrsanstalten. Da ferner das Gedeihen des Bergbaus wesentlich auf der Association der Betheiligten beruht, so hat das Gesetz zwar den Betheiligten die Feststellung ihres gesellschaftlichen Verhältnisses in jeder nach den allgemeinen Grundsätzen zulässigen Form überlassen, zugleich aber die Gewerkschaft als die specifisch bergrechtliche Form der Gemeinschaft aufrecht erhalten, zugleich aber zeitgemäß umzugestalten versucht, sodaß daraus „die reformirte Gewerkschaft des neueren Rechtes" hervorgegangen ist. Auch giebt das preußische Berggesetz der Bergwerksindustrie, unter Beseitigung des Direktionsprincips, volle Selbstständigkeit in der Wahrnehmung ihrer gewerblichen Privatinteressen, während sich die staatliche Verwaltung lediglich auf die Ueberwachung der einschlagenden öffentlichen Interessen zu beschränken hat. Darnach sind alle früheren Vorschriften hinweggefallen, wonach die Staatsbehörde von Amtswegen auch auf „die Nachhaltigkeit des Bergbaus" sehen sollte, während ihr jetzt lediglich die bergpolizeiliche Ueberwachung des Betriebs anheimfällt. Diese Aufsicht erstreckt sich namentlich auf die Sicherheit der Baue, die Sicherheit des Lebens und die Gesundheit der Arbeiter, den Schutz der Oberfläche und des öffentlichen Verkehrs, den Schutz gegen gemeinschädliche Einwirkungen des Bergbaus. Dieser Aufsicht unterliegen auch die zur Aufbereitung der Bergwerkserzeugnisse erforderlichen Anstalten, die zum Betrieb auf Bergwerken und Aufbereitungsanstalten dienenden Dampfkessel nnd Triebwerke, sowie die Salinen.

Die Oberbergämter zu Breslau, Halle, Klausthal, Dortmund und Bonn sind die Aufsichts- und Rekursinstanzen für die Bergrevierbeamten, welche für die ihnen überwiesenen Bergreviere die erste Instanz in allen Gegenständen bilden, welche nach dem Berggesetze vom 24. Juni 1865 den Bergbehörden obliegen und nicht ausdrücklich den Oberbergämtern übertragen sind. Die Revierbeamten handhaben die Bergpolizei nach

Vorschrift des Gesetzes; auch gehört zu ihrem Amte die Wahrnehmung der Rechte des Staates hinsichtlich der Bergwerksabgaben. Die Oberbergämter stehen unter dem Ministerium für öffentliche Arbeiten, bei welchem das Bergwesen die erste Abtheilung bildet.

§ 72. b) **Sorge des Staates für die technischen Gewerbe (Gewerke [1]).** Die Gewerbe der Kunsterzeugung, Gewerke, Handwerke, Fabriken und Manufakturen, auch Industrie genannt, bestehen in der berufsmäßigen, auf Erwerb gerichteten technischen Herrichtung roher Naturstoffe für menschliche Bedürfnisse. Der Betrieb der technischen Gewerbe hat sich, im engen Anschlusse an die allgemeinen gesellschaftlichen und wirthschaftlichen Verhältnisse, vor allem auch an die fortschreitende technische Ausbildung der Gewerke, zu verschiedenen Zeiten verschieden gestaltet. Wir unterscheiden in Deutschland folgende geschichtliche Entwickelungsstufen: unfreies Handwerk, freie Zunftverfassung, im Monopol verknöchertes Zunftwesen, obrigkeitliches Konzessionswesen, Grundsatz der Gewerbefreiheit, Ansätze zu einer neuen Organisation der Gewerbe auf Grundlage freier Genossenschaften. Der Betrieb der technischen Gewerbe wird jetzt vom Verwaltungsrecht als einheitliches Ganzes aufgefaßt. Da aber das Gewerbewesen in neuerer Zeit durch Reichsgesetze für das deutsche Reich einheitlich geregelt ist, so fällt der Schwerpunkt der staatlichen Fürsorge und Aufsicht in Betreff des gesammten Gewerbewesens wesentlich dem Reichsrechte zu. Wir werden uns daher, vom Standpunkte des preußischen Staatsrechts, nur auf einige Grundzüge des gewerblichen Verwaltungsrechtes beschränken.

Das Zunftwesen des Mittelalters war die für seine Zeit vollkommenste Organisation der gewerblichen Arbeit, welche dem Wohlstand, der Ehre und Sittlichkeit des Handwerkerstandes wesentliche Dienste geleistet hat. Diesem Zunftwesen verdankt das deutsche Mittelalter in dem Wohlstand der Städte, in dem Selbstgefühle ihrer Bürger, in der Entwickelung des Handwerks und vor allem eines unübertroffenen Kunstgewerbes seine schöne Blüthen. Aber der Verfall des Zunftwesens begann bereits im XVI. Jahrhundert. Als Zweck der Zunft wurde statt der freien Vereinigung der Berufsgenossen das zum Privileg oder Monopol umgestaltete Recht auf eine bestimmte Art des Gewerbebetriebes angesehen. Der Gedanke des öffentlichen Amtes (officium) und der Verpflichtung auch gegen das Publikum, welcher im alten Innungswesen vorgeherrscht hatte, wich dem des privatrechtlichen Privilegiums. Als Ziel galt jetzt in erster Linie die Geschlossenheit der Zunft, sodaß das Handwerk als das erbliche und selbst unter gewissen Beschränkungen verkäufliche Eigenthum gewisser Familien erschien. Gegen diese Mißbräuche des verkommenen Zunftwesens reagirte die Theorie, sowie die Gesetzgebung des XVII. Jahrhunderts, welche von dem Gedanken der Omnipotenz des modernen Polizeistaates durchdrungen, überhaupt allen selbstständigen Korporationen feindselig gesinnt war. Man betrachtete die Zünfte als staatliche Polizeianstalten zur Beförderung des Gewerbebetriebes, welchen durch ein landesherrliches, ihnen jeder Zeit wegen Mißbrauchs wieder zu entziehendes Privilegium die Rechte einer Korporation beigelegt seien. Jedenfalls hielt sich die Obrigkeit in dieser Zeit für berechtigt und verpflichtet, das Handwerk durch ihre Ge-

1) v. Rönne, Die Gewerbepolizei des preußischen Staates. 2 Bde. Berlin 1851 mit einer übersichtlichen Geschichte der preußischen Gewerbegesetzgebung. Mein preuß. Staatsr. B. II § 240. G. Meyer a. a. O. § 119 ff. Ueber den Begriff des Gewerbes vgl. besonders A. Emminghaus, Allgemeine Gewerbslehre. Berlin 1868. H. Rößler, Deutsches Verwaltungsrecht. B. II S. 591 ff. Mascher, Das deutsche Gewerbewesen von der frühesten Zeit bis auf die Gegenwart. Potsdam 1866. Sehr bedeutend ist die Literatur über die Geschichte des Zunftwesens. Wir nennen hier besonders: G. Schönberg, Zur wirthschaftlichen Bedeutung des Zunftwesens im Mittelalter. Berlin 1868. W. Stieda, Zur Entstehung des deutschen Zunftwesens in den Jahrbüchern für Nationalökonomie und Statistik B. XXVII S 1 ff. G. Schmoller, Die Straßburger Tuch- und Weberzunft, Straßburg 1879. Derselbe, Straßburg zur Zeit der Zunftkämpfe. Straßburg 1875. Vom rechtshistorischen Standpunkt das Beste giebt O. Gierke in seinem deutschen Genossenschaftsrechte B. 1 § 38. S. 358—409 „das freie Zunftwesen" § 67 S. 915—949, „die Schicksale der alten Gewerbsgenossenschaften".

setze und sonstigen Maßnahmen zu leiten, zu regeln und zu befördern. Diese Richtung machte sich besonders im Staate Brandenburg-Preußen geltend. Hier beginnt der große Kurfürst mit einer planmäßigen Leitung und Beförderung des Gewerbes durch die Staatsregierung. Die Edikte vom 3. November 1686 und vom 3. Juli 1688 sollten die ganze Gewerbeverfassung verbessern. Theure Meisterstücke wurden verboten, ebenso die Geschlossenheit der Zunft auf eine bestimmte Zahl von Meistern. Alle Einwanderer erhielten freies Meister- und Bürgerrecht. Die Zunftschranken wurden durch Personalprivilegien der Regierung durchbrochen. Die Masse, die Qualität der Waare wurde von Staatswegen festgesetzt, die Leinwand nachgemessen, das Verhältniß zwischen Stadt und Land in Bezug auf den Gewerbebetrieb geordnet. In ähnlichen Bahnen bewegte sich die Gewerbepolitik K. Friedrich Wilhelms I. Ausfuhrverbote von Rohstoffen, besonders von Wolle, Einfuhrverbote oder hohe Zölle für fremde Manufakturen wurden erlassen, Walkmühlen, Färbereien, Pressen, Wollmagazine wurden von der Regierung angelegt. In Bezug auf die Zunftverfassung wurden eingehende Verbesserungen angeordnet. Es wurden 1718 „principia regulativa“ über das Verhältniß von Stadt und Land erlassen, Spinner und Leineweber, Schmiede, Schneider, Zimmerleute, Radmacher sind in den Dörfern zugelassen. Hauptsächlich wurde der Reichsschluß von 1713 gegen die Zunftmißbräuche mit Nachdruck durchgeführt. Mit polizeilicher Gewalt durch die beaufsichtigenden Altmeister, durch Steuerräthe und Fabrikinspektoren wurde versucht, in die Gewerbe Fortschritt und Ordnung zu bringen. Die Verwaltung Friedrichs des Großen gieng von denselben Anschauungen aus, aber die Durchführung war großartiger, fester und planvoller. Die positive Beförderung der Industrie war ganz im Geiste des Merkantilsystems, aber brachte doch eine Anregung in das stagnirende Gewerbsleben. Einer besonderen Begünstigung erfreute sich die seit dem XVIII. Jahrhundert sich entwickelnde Großindustrie, welche von Anfang an dem Rahmen des Zunftwesens entwachsen war. Die Gewerbegesetzgebung in Bezug auf Zünfte kämpfte noch energischer als früher gegen alle Mißbräuche derselben. In den Jahren 1751—55 wurde eine große Anzahl von Innungsprivilegien revidirt. Abgesehen von diesen Maßregeln zur Beseitigung einzelner Mängel der Zünfte und von den mannigfachen Anordnungen zur Förderung der Manufakturen haben sich auch im preußischen Staate bis zum Anfange des XIX. Jahrhunderts die mittelalterigen Einrichtungen der Gewerbe, wonach der Gewerbebetrieb im wesentlichen auf die Städte und in diesen wieder auf die Zünfte beschränkt war, erhalten. Nachdem die Theorie unter dem Einflusse der Adam Smith'schen Lehre die Gewerbefreiheit grundsätzlich gefordert und die französische Verfassung von 1791 dieselbe proklamirt hatte, betrat Preußen, zuerst unter den deutschen Staaten, in der Zeit seiner Wiedergeburt, schon durch die Geschäftsinstruktion für die Regierungen vom 26. December 1808 den Weg zur Einführung der Gewerbefreiheit. Die in dem Finanzedikte vom 2. November 1810 und dem Gewerbesteueredikte vom gleichen Datum durchgeführte Gewerbefreiheit erscheint nur als ein Glied in der Reihe von Gesetzen über Aufhebung der mannigfachen hergebrachten Fesseln und Beschränkungen der Freiheit von Person, Arbeit und Grundeigenthum. Das Edikt vom 2. November 1810 über die Einführung einer allgemeinen Gewerbesteuer beseitigte zuvörderst in Beziehung auf den Gewerbebetrieb jeden bisherigen Unterschied zwischen Stadt und Land, sowie alle bis dahin den Zünften und Innungen oder einzelnen Privatpersonen zugestandenen oder mit dem Besitz von Grundeigenthum verbundenen Vorrechte, indem es allgemein den Grundsatz aussprach, daß zum Betriebe jeden Gewerbes die Lösung eines Gewerbescheines erforderlich, aber auch genügend und der Gewerbsschein niemanden zu versagen sei, der bis dahin einen unbescholtenen Lebenswandel geführt habe. Nur aus polizeilichen Gründen wurde die Gewerbefreiheit einigen

Beschränkungen unterworfen, welche durch das Edikt vom 7. September 1811 betr. „die polizeilichen Verhältnisse der Gewerbe“ näher bestimmt sind.

Diese Gesetzgebung galt aber blos für den damaligen Umfang der preußischen Monarchie, nicht für die 1815 neuerworbenen Gebietstheile. Es bestand daher die bunteste Musterkarte verschiedener Gewerbegesetzgebungen im preußischen Staate. Eine einheitliche Gesetzgebung für den ganzen preußischen Staat wurde erst durch die Gewerbeordnung vom 17. Januar 1845 hergestellt. Dieses Gesetz erkennt das Prinzip der Gewerbefreiheit unumwunden an, bemüht sich aber zugleich, Regel in diese Freiheit zu bringen, indem es die Gewerbetreibenden durch freie Genossenschaftsbildung zur Mündigkeit zu erziehen und eine Ordnung zu begründen suchte, welche dem gegenwärtigen Bedürfnisse der Gewerbe entsprechend ist, während die Verordnung vom 9. Febr. 1849, „betreffend die Errichtung von Gewerberäthen und verschiedene Abänderungen der allgemeinen Gewerbeordnung“, mehr einen Rückschritt zu veralteten Zuständen versucht. In dem im Jahre 1866 neuerworbenen Landestheilen bestand zur Zeit der Einverleibung in den preußischen Staat eine sehr verschiedenartige Gewerbeverfassung. Die Verfassung des norddeutschen Bundes A. 4. Nr. 1 sprach aus, daß die Bestimmungen über den Gewerbebetrieb der Beaufsichtigung von Seiten des Bundes und der Gesetzgebung desselben unterliegen sollten. Nachdem das Bundesgesetz vom 8. Juli 1868, betr. den Betrieb der stehenden Gewerbe, bereits die wichtigsten allgemeinen Grundsätze festgestellt hatte, erging am 21. Juni 1869 die Gewerbeordnung[1]), welche mit dem 1. Januar 1873 geltendes Recht im ganzen deutschen Reiche geworden ist und alle betreffenden Landesgesetze beseitigt, soweit sie nicht selbst auf einzelne Bestimmungen der Landesgesetzgebung verwiesen hat. Dieses große Gesetz zog die Summe des im Laufe des letzten Menschenalters in den einzelnen deutschen Staaten Erreichten und trug dem Bedürfnisse freiester Bewegung der Gewerbe in ausgiebigster Weise Rechnung; doch ging dasselbe, einer angeborenen deutschen Neigung entsprechend, in seinen Konsequenzen oft über das Ziel hinaus und bedurfte deshalb einer mannigfachen späteren Korrektur durch abändernde und ergänzende Gesetze, welche dem Staate wieder eine gesteigerte Einwirkung auf den Gewerbebetrieb gestatteten, ohne das große Prinzip der Gewerbefreiheit anzutasten. Als Fundamentalsätze des modernen Gewerberechtes in Deutschland und Preußen gelten folgende:

1. Der Betrieb eines Gewerbes ist jedermann gestattet und der Regel nach unabhängig von der Genehmigung des Staates. Von diesem Grundsatze finden nur gesetzlich bestimmte Ausnahmen statt, sodaß gewisse Gewerbe als konzessionirte von den freien Gewerben zu unterscheiden sind, indem es bei ersteren nicht blos einer Anzeige vom Beginne des Gewerbes, sondern einer obrigkeitlichen Genehmigung bedarf. Diese ist theils von der Lage und Beschaffenheit der gewerblichen Anlage, theils von der Persönlichkeit der einzelnen Gewerbetreibenden abhängig. Ersteres ist der Fall bei gewerblichen Anlagen, welche erhebliche Nachtheile, Gefahren und Belästigungen für die Nachbarn oder das Publikum mit sich bringen (Dampfkessel, Windtriebwerke, Anlagen mit ungewöhnlichem Geräusch). Auch kann wegen überwiegender Gefahren und Nachtheile für das Gemeinwohl gegen Schadloshaltung die

1) G. M. Kletke, Die Gewerbeordnung für den norddeutschen Bund nebst Entwurf und Motiven, sowie den späteren Erlassen des Bundeskanzleramtes und den Ausführungsanweisungen des preußischen Ministeriums. Berlin 1870. Derselbe, Die Ausführungsverordnungen sämmtlicher Staaten des nordd. Bundes. Berlin 1870. L. Jacobi, Gewerbegesetzgebung im Deutschen Reiche. Berlin 1874. M. Seydel, Das Gewerbepolizeirecht nach der Reichsgewerbeordnung. Annalen des Deutschen Reiches 1878. S. 529 ff., 929 ff. Neue Bearbeitung des Art. ebendas. 1881. S. 569 ff. J. Ph. Berger, Deutsche Gewerbeordnung vom 21. Juni 1869 nebst den vom Bundesrathe beschlossenen Ausführungsbestimmungen. II. Aufl. Berlin 1874.

weitere Benutzung jeder gewerblichen Anlage untersagt werden. Die Genehmigung für den einzelnen Gewerbetreibenden wird, wo sie auf einem Befähigungsnachweise beruht, als Approbation, sonst als Konzession bezeichnet. 2. Jeder Unterschied zwischen Stadt und Land ist in Bezug auf den Gewerbebetrieb und dessen Ausdehnung aufgehoben. 3. Der gleichzeitige Betrieb verschiedener Gewerbe, sowie desselben Gewerbes in mehreren Betriebs- und Verkaufsstätten ist gestattet. Eine Beschränkung der Handwerker auf den Verkauf der selbstgefertigten Waaren findet nicht statt. 4. Der Preis und die Beschaffenheit der gewerblichen Erzeugnisse bleibt regelmäßig der freien Bestimmung der Gewerbetreibenden und ihrer Vereinbarung mit den Abnehmern überlassen. Nur ausnahmsweise finden obrigkeitlich festgesetzte Preistaxen bei einzelnen Gewerben statt. 5. Die Gewerbeordnung hatte zwar die Beibehaltung der vorhandenen und die Bildung neuer Innungen gestattet, hatte dieselben aber jeder öffentlich rechtlichen Bedeutung entkleidet. Aber bald ergab sich, daß man darin zu weit gegangen und dieselben zu sehr in ihrem Einflusse geschwächt habe. Immer mehr machte sich die Erwägung geltend, daß das genossenschaftliche Zusammenschließen der Gewerbsgenossen gerade in unserer Zeit für die sittliche und wirthschaftliche Hebung des Handwerkerstandes, besonders auch für seine Konkurrenzfähigkeit mit der Großindustrie, unentbehrlich sei. In dieser Einsicht hat die neueste Gesetzgebung an die Gewerbeordnung die bessernde Hand gelegt und den §§ 97 bis 104 durch Gesetz vom 18. Juni 1881 eine neue Fassung gegeben, welches über Aufgaben und Statuten der Innungen, über die Rechte der Mitgliedschaft, über Auflösung und Schließung derselben, über Vereinigung mehrerer Innungen zu Innungsverbänden, eingehende Vorschriften ertheilt. Unter Beibehaltung des Princips der Gewerbefreiheit hat man jeden Zwang zum Beitritt zu einer Innung zurückgewiesen; man hat aber den Innungen das Recht zur zwangsweisen Beitreibung der Beiträge gegeben, auch können dieselben, wo ihnen diese Befugniß von der höheren Verwaltungsbehörde beigelegt wird, ihre Wirksamkeit auf dem Gebiete des Lehrlingswesens auch über solche Arbeitsgeber ausdehnen, die ihnen nicht angehören. Die älteren Innungen bleiben den seitherigen Bestimmungen unterworfen, können aber nach dem Jahre 1885 geschlossen werden, wenn sie ihre Verfassung nicht den neuern Grundsätzen entsprechend umgestalten (§ 99, 100 b und c des Gesetzes). 6. Die Festsetzung des Verhältnisses zwischen den selbstständigen Gewerbetreibenden und ihren Arbeitern, Gesellen, Gehilfen und Lehrlingen ist Gegenstand freier Uebereinkunft, doch tritt auch hier die staatliche Verwaltung ordnend und verbietend dazwischen, insofern ein öffentliches Interesse sich geltend macht. So hat die Behörde vom gewerbspolizeilichen Standpunkte darauf zu achten, daß bei Beschäftigung der Lehrlinge gebührende Rücksicht auf Gesundheit und Sittlichkeit genommen und denjenigen Lehrlingen, welche des Schuls- und Religionsunterrichts bedürfen, noch Zeit dazu gelassen werde. Jeder Gewerbetreibende ist außerdem verpflichtet, auf seine Kosten alle diejenigen Einrichtungen herzustellen und zu unterhalten, welche mit Rücksicht auf die besondere Beschaffenheit des Gewerbebetriebes und der Betriebsstätte zu thunlichster Sicherheit der Arbeiter gegen Gefahren für Leben und Gesundheit nothwendig sind. Streitigkeiten der selbstständigen Gewerbetreibenden mit ihren Gesellen, Gehilfen und Lehrlingen, welche sich auf den Austritt, die Fortsetzung oder Aufhebung des Arbeits- oder Lehrverhältnisses, auf die gegenseitigen Leistungen während der Dauer desselben und auf die Ertheilung und den Inhalt der Arbeitszeugnisse beziehen, werden, soweit nicht besondere Behörden oder ortsstatutarisch eingesetzte Schiedsgerichte bestehen, durch die Innung, wo diese fehlt, durch die Ortsbehörde entschieden und unbeschadet der dagegen binnen 10 Tagen offenstehenden Berufung auf den Rechtsweg, vorläufig vollstreckt. 7. Obgleich zwischen Handwerk und Fabrik sich juristisch keine scharfe Grenze ziehen läßt, so ist die Gewerbepolizei

doch berechtigt, gewissen Uebelständen mit besonderen Maßregeln entgegenzutreten, welche nur bei Gewerbsunternehmungen vorzukommen pflegen, die mit einer großen Anzahl von Lohnarbeitern und vorzugsweise mit Maschinen betrieben werden. In Betreff der Fabrikarbeiter stellt die Gewerbeordnung eine Reihe ausnahmsweiser Bestimmungen fest (Verhältniß der Fabrikarbeiter §§ 121—140). Als Fabrikarbeiter dürfen Kinder unter 12 Jahren überhaupt nicht, jugendliche Arbeiter von 12 bis 16 Jahren nur in bestimmten, nach dem Alter bemessenen und vertheilten Arbeitsstunden beschäftigt werden. Die Frauenarbeit ist für Wöchnerinnen beschränkt und kann für gewisse Fabrikationszweige mit Rücksicht auf Gesundheit und Sittlichkeit untersagt oder eingeschränkt werden. Die Lohnzahlung in Waaren (s. g. Truckſystem) ist verboten.

Außer dieser gewerbepolizeilichen Thätigkeit macht sich der Staat auch jetzt die positive Förderung der Gewerbe zur Aufgabe. Es geschieht dies besonders durch Gewerbeschulen, welche jetzt dem Kultusministerium unterstellt sind. Der Ausbildung der höheren Gewerbsleute in Preußen dienen erstens die technischen Hochschulen zu Aachen, Hannover und Berlin; letztere ist aus der Vereinigung der früheren Bau- und Gewerbeakademie entstanden und hat 4 Abtheilungen für Architektur, Bauingenieurwesen, Maschineningenieurwesen und Berg- und Hüttenkunde, zweitens die von den Gemeinden mit Staatsbeihülfe unterhaltenen Provincialgewerbeschulen. Außerdem bestehen höhere Bürgerschulen mit gewerblicher Fachbildung, ferner gewerbliche Specialschulen aller Art. Auch unterstützt der Staat das gewerbliche Vereinswesen. Für die Pflege und Hebung des Kunstgewerbes ist 1873 als ein „vom Staate unterstütztes und beaufsichtigtes Privatinstitut" das Kunstgewerbemuseum zu Berlin errichtet, mit welchem ein Unterrichtsinstitut verbunden ist. Während diese Förderungsmittel des gewerblichen Lebens vom preußischen Staate ausgehen, ist der Schutz des Gewerbes gegen unbefugte Nachahmung wesentlich Reichssache. Einen solchen sucht die Reichspatentgesetzgebung zu gewähren (Patentgesetz vom 25. Mai 1877), auch hat sich die Reichsgesetzgebung den Schutz der gewerblichen Muster und Modelle sowie der üblichen Waarenzeichen zur Aufgabe gemacht. Die Verwaltung des Gewerbewesens wird im Reiche an oberster Stelle durch das Reichsamt des Innern, in Preußen durch das Ministerium für Handel und Gewerbe wahrgenommen, doch wird ein Theil der Gewerbepolizei vom Minister des Innern und das technische Schulwesen vom Unterrichtsminister besorgt. Als berathendes Organ steht dem Minister die technische Deputation für Gewerbe zur Seite, welche ihn mit ihrer wissenschaftlichen Kenntniß zu unterstützen hat. Unter dem Ministerium sind die allgemeinen Verwaltungsbehörden auch für das Gewerbewesen zuständig. Besondere Organe sind die rheinischen Gewerbegerichte und die für die einzelnen Provinzen angestellten Fabrikinspektoren, denen die specielle Beaufsichtigung der Fabriken, besonders der Beschäftigung der jugendlichen Arbeiter, obliegt.

§ 73. c) **Sorge des Staates für den Handel** [1]). Im weitern Sinne umfaßt der Handel alle Geschäfte, wodurch die Menschen freiwillig und in der Absicht zu gewinnen einander gegenseitig gewisse Rechte abtreten. Im engern Sinne wird aber nur derjenige Theil des Verkehrs als Handel bezeichnet, in welchem die Vermittelung des Uebergangs von Gütern von einer Wirthschaft zur andern als selbstständiges Unternehmen betrieben wird, welches aus der Differenz des Kauf- und Verkaufspreises Gewinn zu ziehen beabsichtigt. Obgleich der Handel als Einzelunternehmung zunächst auf den eigenen Gewinn berechnet ist, so hat doch der Handel als Ganzes eine so entscheidende Bedeutung für das wirthschaftliche Gesammtleben der Nation, daß die Regierungen demselben seit Jahrhunderten eine besondere Aufmerksamkeit gewidmet haben, ja daß früher

1) Mein preuß. Staatsr. § 241. G. Meyer a. a. O. § 139. Lexis, Handel in Schönbergs Handb. d. polit. Oeconomie B. I S. 1017 ff.

die ganze staatliche Volkswirthschaftspflege in der Handelspolitik gipfelte. Diese Richtung ging von dem Gedanken aus, daß der Handel, besonders der auswärtige Handel, die alleinige Quelle des Volksreichthums sei (s. g. Merkantilsystem). Dies ist die Zeit der staatlichen Bevormundung und Leitung des Handels, in welchem derselbe mit Ausfuhrprämien bedacht, durch Einfuhrverbote beschränkt (Prohibitivsystem), überhaupt jeder freien Bewegung beraubt wurde. Unter allen Gebieten der Volkswirthschaft ist aber der Handel dasjenige, welches am meisten auf individueller Tüchtigkeit, persönlicher Thätigkeit und umfassender Bildung beruht. Seine wahre Lebensluft ist freie Bewegung und Selbstbestimmung. Was der Staat für ihn thun kann, liegt wesentlich in der allgemeinen Volkswirthschaftspflege, welche zwar allen Zweigen des wirthschaftlichen Lebens, vorzugsweise aber dem Handel zukommt, wie die Verbesserung der Verkehrsanstalten, die Ordnung des Münzwesens, des Maß- und Gewichtssystems. Nur an einzelnen bestimmten Punkten verlangt der Handel vom Staate besondere Anstalten und Ordnungen, welche der Handelstand herzustellen nicht im Stande ist. Diese bilden die specielle Volkswirthschaftspflege des Handels, sein besonderes Verwaltungsrecht. Das Erste, was der Staat für den Handel zu thun hat, ist die Beseitiguug aller Hindernisse, welche der Freiheit des Handels in überlebten Institutionen und unzweckmäßigen Gesetzen entgegenstehen. Ueberall fand in Deutschland bis zum Anfang des Jahrhunderts die engherzigste Beschränkung und Fesselung des Handels statt, so auch in Preußen. Erst unter dem Einflusse der physiokratischen, dann der Adam Smith'schen Lehre kam am Anfange dieses Jahrhunderts, auch in der preußischen Gesetzgebung, der Grundsatz der Handelsfreiheit zur Geltung (Instruktion für die Regierungeu vom 26. December 1808 § 50). Infolge hievon sind die zahlreichen bis dahin bestehenden Beschränkungen in Betreff des Handels mit inländischen Produkten und ländlichen Fabrikaten aufgehoben worden (Gesetz vom 15. Mai 1818 § 16). Der Verkehr im Innern des Staates soll völlig frei sein und keine Beschränkung des Handels zwischen den verschiedenen Provinzen und Landestheilen stattfinden, alle Binnenzölle sind aufgehoben. Durch die Gesetzgebung des norddeutschen Bundes und des deutschen Reichs ist die Freiheit des Handels, insbesondere des kaufmännischen Gewerbes, in noch erhöhtem Maße zur Anerkennung gekommen. Der Betrieb des Handels ist wie der Gewerbebetrieb den Einzelnen freigegeben und unterliegt den Grundsätzen der deutschen Gewerbeordnung, sowohl hinsichtlich der Begründung, Anmeldung und des Betriebes von Handelsunternehmungen, als hinsichtlich des Verhältnisses zwischen den Unternehmern und den Handesgehülfen, soweit in letzterer Beziehung nicht besondere Bestimmungen zur Anwendung kommen. Kaufmännische Korporationen, Gilden könnnen nach Art der gewerblichen Innungen fortbestehen oder neu begründet werden; es stehen denselben jedoch ausschließliche Handelsberechtigungen nicht zu. Ausgenommen von der Freigebung des Handelsbetriebs sind gewisse Zweige des Handels, welche aus polizeilichen Gründen einer staatlichen Genehmigung und Beaufsichtigung unterliegen, z. B. der Handel mit Giften, der Verkauf von Druckschriften und Bildern auf öffentlichen Straßen und Plätzen. Der Handelsbetrieb ist entweder ein stehender oder ein Betrieb im Herumziehen, d. h. ohne Begründung einer lokalen gewerblichen Niederlassung. Wer außerhalb seines Wohnortes, ohne feste gewerbliche Niederlassung und ohne vorherige Bestellung Waaren feilbietet oder zum Wiederverkauf aufkauft, wer Waarenbestellungen aufsucht und wer Leistungen und Schaustellungen, mit denen ein höheres Kunstinteresse nicht verbunden ist, feilbietet, bedarf dazu eines auf die Person ausgestellten, auf ein Kalenderjahr gültigen Legitimationsscheines, welcher für das ganze Reich gilt. Derselbe darf nur unter bestimmten persönlichen oder sachlichen Voraussetzungen versagt werden. Ueberhaupt unterliegt der Hausirhandel einer besonderen Kontrolle, welche sowohl polizeiliche als finanzielle Zwecke verfolgt.

Aber der Handel verlangt vom Staate nicht nur Freiheit, sondern auch eine Gestaltung der Rechtsordnung, welche seinen eigenthümlichen Verhältnissen Rechnung trägt. Ein besonderes Handelsrecht ist soweit nöthig, als das allgemeine bürgerliche Recht den Anforderungen und Uebungen des Handelsverkehrs gegenüber sich als ungenügend erweist. Das deutsche Reich besitzt ein Handelsgesetzbuch, welches früher nur als Landesgesetz in den Einzelstaaten eingeführt, durch das Gesetz vom 5. Juni 1869 für den ganzen damaligen Umfang des norddeutschen Bundes und seit 1871 auch in den süddeutschen Staaten als Reichsgesetz angenommen ist. Das H.G.B. gilt für Handelssachen, und läßt, wo es keine Bestimmungen enthält, die Handelsgebräuche und in deren Ermangelung das allgemeine bürgerliche Recht in Anwendung. Dasselbe ist durchaus Reichsrecht und bildet hier das preußische Staatsgebiet lediglich einen Theil des deutschen Reiches, ohne nennenswerthe Eigenthümlichkeiten.

Als speciell im Interesse des Handels errichtete Anstalten sind zu betrachten die Messen und Jahrmärkte, welche durch die R.G.O. vom 21. Juni 1869 Tit. IV eine gemeinrechtliche Ordnung für ganz Deutschland erhalten haben. Auch findet der Handel mit größeren landwirthschaftlichen Produkten auf Getreide-, Vieh-, Woll- und ähnlichen Märkten seine Vermittelung. Zahl, Zeit und Dauer dieser Märkte wird in Preußen von der Verwaltungsbehörde, im Gebiet der Kreisordnung vom Provincialrath und Bezirksausschuß festgesetzt. Der Marktverkehr genießt in financieller wie in polizeilicher Beziehung manche Begünstigung. Zur Förderung des auswärtigen und Binnenhandels, insbesondere aber des Zwischenhandels, dienen die an wichtigen Handelsplätzen errichteten Entrepots, Docks, Lagerhäuser, in welchen fremde unverzollte Waaren unter öffentlicher Kontrolle aufbewahrt werden. Wichtig für das kaufmännische Geschäft sind ferner die Börsen, d. h. öffentliche Versammlungen der Kaufleute, auch der Rheder, Schiffer, Versicherer, Wechsler, um unter Mitwirkung der öffentlich bestellten Mittelpersonen, „Sensalen, Makler", über Geschäftssachen zu verhandeln, Geschäfte abzuschließen, den Verkehr in Handelsgeschäften zu regeln und dadurch den kaufmännischen Geschäftsgang zu erleichtern. Zur Wahrnehmung der Gesammtinteressen der Handel- und Gewerbetreibenden bestehen für bestimmte Bezirke Handelskammern (G. vom 24. Februar 1870); sie bilden die Vermittelung zwischen dem Handelsstande und den Behörden, ihre Errichtung fordert Genehmigung des Handelsministers. Die Mitglieder werden der Regel nach von den in das Handelsregister eingetragenen Kaufleuten des Bezirks auf 3 Jahre gewählt. Die Handelskammern ordnen ihr Kassen-, Rechnungs- und Bureauwesen selbstständig und beschließen über die Aufbringung der Kosten, welche nach der Handelsgewerbesteuer umgelegt werden. In den Städten Königsberg, Memel, Tilsit, Danzig, Elbing, Berlin, Stettin und Magdeburg werden die Interessen des Handelstandes durch kaufmännische Korporationen, in Altona durch ein s. g. Kommerzkollegium vertreten. Die Konsuln sind Beamte, welche den Beruf haben „innerhalb des ihnen gesetzlich überwiesenen Wirkungskreises in Häfen und Handelsplätzen fremder Länder dem Handel und der Schifffahrt ihres Staates zu dienen und die Angehörigen desselben zu schützen und zu vertreten, sowie auch gewisse amtliche Funktionen in Bezug auf die im Auslande befindlichen Staatsangehörigen nach dem Auftrage der Staatsgewalt auszuüben." Die Verfassung des deutschen Reiches A. 4 Nr. 7 bestimmt, daß die Organisation eines gemeinsamen Schutzes des deutschen Reiches im Auslande, der deutschen Schifffahrt und ihrer Flagge zur See und die Anordnung gemeinsamer konsularischer Vertretung der Beaufsichtigung von Seiten des Reiches und der Gesetzgebung desselben unterliegen. A. 56 hat das gesammte Konsularwesen des deutschen Reiches unter die Aufsicht des Kaisers gestellt, welcher die Konsuln nach Vernehmung des Ausschusses des Bundesrathes für Handel und Verkehr anzustellen hat. Zur Ausführung der vorgedachten Bestimmung

der R.V. ist das Gesetz vom 8. November 1867 „betr. die Organisation der Bundeskonsulate sowie die Amtsrechte und Pflichten der Bundeskonsuln" ergangen. Damit ist jetzt das Konsulatwesen ein Gegenstand des Reichsstaatsrechts geworden.

Der Förderung des ausländischen Handels sollen besonders die Handelsverträge dienen, welche den Zweck haben, den Handel und Verkehr der Staatsangehörigen im fremden Staatsgebiete zu regeln, denselben den erforderlichen rechtlichen und polizeilichen Schutz zu gewähren und die Rechte und Pflichten der dafür bestimmten Behörden festzustellen. Nach der preußischen V.U. A. 48 bedürfen Handelsverträge zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung der Kammern. Diese Bestimmung hat jetzt ihre praktische Bedeutung verloren, denn der preußische Staat gehört mit seinem ganzen Gebiete zum deutschen Reiche, welches ein einheitliches Zoll- und Handelsgebiet mit ausschließlicher Gesetzgebung für diese Gegenstände bildet. Im deutschen Reiche gebührt jetzt allein dem Kaiser der Abschluß von Handelsverträgen mit fremden Staaten; doch ist der Kaiser beim Abschlusse solcher Verträge an die Zustimmung des Bundesrathes gebunden, während es zur Gültigkeit derselben der Genehmigung des Reichstags bedarf. Die Rechte des Königs von Preußen, bezw. des preußischen Landtags in Betreff des Abschlusses von Handelsverträgen sind auf den Kaiser, den Bundesrath und den Reichstag des deutschen Reiches übergegangen. Mit einer einheitlichen deutschen Handelspolitik ist ein Sonderrecht eines Einzelstaates zum Abschlusse von Handelsverträgen unvereinbar.

Zwölfter Abschnitt.

Die Rechtskontrollen der Verwaltung.

R. Gneist, Selfgovernement, Kommunalverfassung und Verwaltungsgerichte in England. III. Aufl. 1873. Derselbe, Verwaltung, Justiz, Rechtspflege, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung. Nach englischen und deutschen Verhältnissen mit besonderer Rücksicht auf Verwaltung und Kreisordnung in Preußen. Berlin 1869. Derselbe, Die preußische Kreisordnung in ihrer Bedeutung für den innern Ausbau des deutschen Verfassungsstaats 1870. Derselbe, Der Rechtsstaat 1872. II. Aufl 1879 Derselbe, Zur Verwaltungsreform und Verwaltungsrechtspflege in Preußen. Leipzig 1879. Derselbe, Art. „Beschwerde" in v. Holtzendorff's Rechtslex. III. Aufl. B I S. 321 ff. III. S. 1112 ff. K. v. Stengel, Die Uebertragung der Rechtspflege an die ordentlichen Gerichte, in den Annalen des deutschen Reiches 1875. S. 1314 ff. Für diesen letzten Abschnitt konnte die fleißige Arbeit des Frhn. v. Stengel, die Organisation der preußischen Verwaltung (1884) S. 488—565 nachträglich noch verglichen werden. K. J. Schmitt, Die Grundlagen der Verwaltungsrechtspflege im konstitutionell-monarchischen Staate. Stuttgart 1878. L. v. Stein, Rechtsstaat und Verwaltungsrechtspflege in Grünhuts Zeitschrift B. VI. S. 27 ff., S. 297 ff. L. Jolly, Die Verwaltungsgerichte in der Zeitschrift für die gesammte Staatsw. B. XXXIV S. 575 ff. O. v. Sarwey, Das öffentliche Recht und die Verwaltungsrechtspflege. Tübingen 1880. Loening, Die deutsche Verwaltungsrechtspflege in Schmollers Jahrb. B. V. S. 801 ff. G. Meyer, Lehrb. des Verwaltungsrechtes. B. I § 9. S. 29 ff. Ernst Meier in v. Holtzendorffs Encyklopädie, Verwaltungsrecht a. a. O. S. 1175—1181. Für die preußische Verwaltungsgerichtspraxis wichtig sind die Entscheidungen des Königlich preußischen Oberverwaltungsgerichtes. Berlin. Heymann B. I—VIII. Sehr instruktiv nicht blos für Studirende, sondern auch für Praktiker ist das Verwaltungsrechtspraktikum v A. v. Kirchenheim (Stuttgart 1883), indem hier zum ersten Male Fälle und Fragen aus dem Gebiete des öffentlichen Rechtes systematisch zusammgestellt und bearbeitet sind. v. Bismarck, Das Verwaltungsstreitverfahren II. Aufl. Berlin 1880. v. Brauchitsch, Die neuen preußischen Verwaltungsgesetze. 2 Bde. 4. Aufl. Berlin 1881 und 1882.

§ 74. I. **Im Allgemeinen.** Der Staat des Mittelalters war lediglich eine Schutzgenossenschaft. Seine Aufgabe beschränkte sich auf den Schutz seiner Unterthanen nach außen durch das Heer, auf den Schutz nach innen durch die Gerichte. In Heerbann und Gerichtsbann koncentrirte sich die gesammte Staatsgewalt. Mit dem Gerichtsbanne war eine gewisse sicherheitspolizeiliche Thätigkeit, conservatio pacis, verbunden, welche den schlimmsten Ausbrüchen sittlicher Rohheit und ungezügelter Raufluft entgegentrat; dieselbe stand, mit der Rechtspflege verbunden, den Gerichten zu. Jede andere Verwaltungsthätigkeit lag dem Staate fern. Das ganze jetzt so unendlich reiche Gebiet der inneren Verwaltung war dem Staate des Mittelalters unbekannt. Für die geistige Entwicklung seiner Angehörigen, sowie für die Förderung ihres Wohlstandes zu sorgen, kam ihm nicht in den Sinn; die Sorge für diese Aufgaben überließ er anderen Genossenschaften oder dieselben blieben meistens ganz unversorgt. Der Wendepunkt unseres Staatslebens trat am Ende des Mittelalters ein, wo mit der Renaissance auch die antike Staatsidee wieder lebendig wurde, welche dem Staate eine umfassendere Aufgabe beilegte. Die Verwirklichung derselben wurde in Deutschland von der absolut gewordenen Fürstengewalt zuerst in die Hand genommen, nachdem die Fesseln der landständischen Verfassung fast in allen deutschen Territorien beseitigt oder wenigstens wirkungslos geworden waren. Während das Mittelalter die Staatsaufgaben aufs äußerste beschränkt hatte, erweiterte der Staat des achtzehnten Jahrhunderts die Staatsthätigkeit auf alle Gebiete des menschlichen Daseins. Die Staatsgewalt glaubte sich berechtigt, die gewerbliche Thätigkeit ihrer Bürger zu reguliren, ihnen ihre Lebensweise, ihren Nahrungsstand vorzuschreiben, ihr geistiges Leben zu bestimmen, kurz sie nach allen Seiten hin zu bevormunden. Es ist dies der eudämonistische Polizeistaat des achtzehnten Jahrhunderts, wie er im Staate Friedrichs des Gr. am glänzendsten zur Erscheinung kommt, aber auch in den anderen deutschen Territorien Nachahmung findet. Erst in dieser Zeit nimmt der moderne Staat die Kulturaufgaben seiner Angehörigen in die Hand. Neben Heerwesen, Rechtspflege und Finanzen tritt die innere Verwaltung als ebenbürtiger Zweig der Staatsthätigkeit in das Leben. Da dieselbe nirgends Bedenken trägt, ihre Absichten mit Zwangsgewalt durchzusetzen, so erscheint die ganze innere Verwaltung als Polizei, wie auch in der Theorie Verwaltungslehre und Polizeiwissenschaft zusammenfallen. Die absolute Staatsgewalt greift in die individuelle Rechtssphäre ein, wo es ihr angemessen erscheint; sie will den Bürger mit Gewalt, selbst gegen seinen Willen, wohlhabend, glücklich, sittlich machen. Mit der s. g. Allmacht der Polizei glaubt sie, alles gebieten und verbieten, alles durchsetzen zu können, was das s. g. Gemeinwohl, die salus publica, zu erfordern scheint. Vor der eudämonistischen Staatsräson muß jedes individuelle Recht schweigen. Das achtzehnte Jahrhundert kennt eine sehr ins Einzelne gehende, vielgeschäftige Verwaltungsthätigkeit, aber kein Verwaltungsrecht, denn Recht giebt es nur, wo andern Rechtssphären gegenüber gesetzliche Schranken bestehen. Erst mit dem Verfassungsstaat des XIX. Jahrhunderts wird ein Verwaltungsrecht möglich. Ueber Fürst und Volk thront, als höchster objektiver Staatswille, Verfassung und Gesetz. Immer mehr geht die bewußte Zeitrichtung dahin, auch die verschiedenen Zweige der Verwaltung durch Gesetze zu bestimmen. Eine gesetzliche Verwaltung wird zum obersten Postulate des Rechtsstaats erhoben. Richtig verstanden heißt dies aber nicht, daß die Verwaltung die Motive ihrer Thätigkeit den Gesetzen zu entnehmen hat, sondern daß sie sich innerhalb der gesetzlichen Schranken zu bewegen hat. Besonders sichern sämmtliche deutsche Verfassungsurkunden den Bürgern eine Reihe von Grundrechten zu, welche die Verwaltung respektiren muß, in welche auch die Polizeigewalt nicht eingreifen darf. Abgesehen von diesen allgemeinen verfassungsrechtlichen Bestimmungen (persönliche Freiheit, Vereins- und Versammlungsrecht, Preßfreiheit u. s. w.) wächst von Jahr zu Jahr auf allen Gebieten der Verwaltung eine

specielle Gesetzgebung heran, welche die Verwaltung auf den einzelnen Gebieten an bestimmte Rechtsnormen bindet. Wenn aber die Verwaltungsbehörden trotz dieser gesetzlichen Vorschriften in die Rechtssphäre der Bürger eingreifen, wenn sie aus Unkenntniß oder gar aus bösem Willen sich über die ihnen gezogenen gesetzlichen Schranken hinwegsetzen, so entsteht die Frage, wie soll sich der Bürger gegen eine solche Rechtsverletzung schützen? Ohne einen solchen Schutz hätten alle jene Verfassungsbestimmungen und gesetzlichen Vorschriften nicht mehr Werth, als theoretische Sätze eines Lehrbuchs. Auf dem Gebiete des bürgerlichen und peinlichen Rechtes fehlte es in keinem deutschen Staate in diesem Jahrhunderte an genügendem Rechtsschutz. Fest stand längst der Grundsatz, daß niemand zu einer persönlichen Strafe verurtheilt werden kann, ohne ein bestimmtes Strafgesetz, durch den Rechtsspruch eines unabhängigen Gerichtes; fest stand ebenso, daß alle bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten vor die ordentlichen Gerichte gehören, daß auch der Staat als Fiskus in allen aus privatrechtlichen Verhältnissen entspringenden Streitigkeiten vor den ordentlichen Gerichten Recht zu nehmen habe. *Aber immer klaffte noch eine tiefe Lücke im System des Rechtsstaats.* Oft gehen schwere Rechtsverletzungen nicht von andern Individuen, auch nicht vom Staate in seiner vermögensrechtlichen Persönlichkeit aus, sondern von staatlichen Behörden, die bei Ausübung der Staatshoheitsrechte ihre gesetzlichen Schranken überschreiten. Es kann dies geschehen, indem sie mit ihren Maßregeln widerrechtlich in die öffentliche oder private Rechtssphäre des Bürgers eingreifen, ihm ungesetzlicher Weise Rechte entziehen oder ihm Verpflichtungen auferlegen, die ihm nicht obliegen. Wir stehen hier entschieden vor einem der schwierigsten Probleme des modernen Staatsrechtes. Es handelt sich dabei um die Frage, was soll geschehen, wenn Behörden, welche berufen sind, Wächter des Gesetzes zu sein, das Gesetz selbst verletzen? Quis custodiat ipsos custodes? Erst die neuere Wissenschaft und die darauf gegründete Gesetzgebung ist sich dieser schwierigen Aufgabe bewußt geworden und hat versucht, dieses Problem wenigstens annäherungsweise zu lösen. Besonders interessant sind die Phasen, welche dieser Versuch in dem Gang der preußischen Staatsentwicklung durchlaufen hat.

§ 75. II. **Geschichtliche Entwickelung in Preußen** [1]). Zum ersten Male auf deutschem Boden versuchte K. Friedrich II. in seinem Ressortreglement vom 19. Juni 1749 festzustellen: „Was für Justizsachen den Kriegs- und Domänenkammern verbleiben und welche vor die Justizkollegien oder die Regierungen gehören." Die Kompetenz der ordentlichen Gerichte beschränkte sich wesentlich darauf: „Daß regulariter alle Proceß- und Justizsachen zwischen den Partikuliers zu Kognition der Justizkollegien gehören." Keineswegs ist das volle privatrechtliche Gebiet den ordentlichen Gerichten überlassen. Auch in dieses greifen die Kriegs- und Domänenkammern vielfach ein, denen eine weitgehende Privat- und Kriminalgerichtsbarkeit eingeräumt ist; doch erhielten dieselben in den späteren Regierungsjahren König Friedrichs II. für solche Streitigkeiten, bei denen es sich nicht sowohl um Hoheitsrechte, als um fiskalische Gerechtsame, um Privatverhältnisse der Gutsunterthanen handelte, s. g. *Kammerjustiz-Deputationen* beigegeben, welche aus rechtskundigen Personen bestanden und von den eigentlichen verwaltenden Kollegien getrennt waren. Wie die Kriegs- und Domänenkammern, so hatten auch alle für einzelne Verwaltungszweige eingerichteten Specialbehörden, die Accise- und Zolldirektionen, die Medicinal-, Post-, Bezirks-, Lotteriebehörden eine umfassende Civil- und Strafgerichtsbarkeit. Grundsatz der fridricianischen Organisation war: „*daß jede Verwaltungsbehörde eine Gerichtsbarkeit besitzen müsse, welche sich mit ihrem Verwaltungsressort decke.*" Aber auch in der obersten Instanz hatte diese weitverzweigte

1) Vergl. *mein* preußisches Staatsr. B. II. Abth. II.

Administrativjustiz ihre selbstständigen Behörden, das Oberrevisionskollegium für die Appellation, die Oberrevisionsdeputation für die Revisionsinstanz. Nach der fridericianischen Einrichtung sprach sich in Preußen die Verwaltung selbst Recht und war von jeder Kontrolle der Gerichte entbunden, welche lediglich auf Privatrechtsstreitigkeiten beschränkt waren, doch suchte man innerhalb der Verwaltungsbehörden das richterlich-juristische Element einigermaßen durch die s. g. Justizdeputationen zur Geltung zu bringen. Diese Zustände bestanden in Preußen fort bis zur Stein'schen Reformgesetzgebung, besonders bis zum Erlasse der Verordnung vom 26. Dezember 1808, welche das Verdienst hat, den Gerichten die ihnen bis dahin vielfach entzogenen privatrechtlichen Streitigkeiten zuzuweisen, besonders unterwarf sich jetzt der Staat in Betreff aller fiskalischen Processe den ordentlichen Gerichten. Dagegen unterwarf sich der Staat *als solcher*, d. h. in der Ausübung seiner Regierungsrechte, nur in sehr beschränkter Weise der Beurtheilung seiner Landesgerichte. Als Grundsatz ist an die Spitze gestellt: „Es findet der Rechtsweg weder über wirkliche *Majestäts-* und *Hoheitsrechte*, noch gegen allgemeine in Gegenständen der Regierungsverwaltung ergangene Verordnungen, noch über die Verbindlichkeit zur Entrichtung allgemeiner Anlagen und Abgaben, denen sämmtliche Einwohner des Staates oder alle Mitglieder einer gewissen Klasse nach den betreffenden Landesgesetzen unterworfen sind, statt und ebensowenig in den Fällen, wo ihn die Landesgesetze ausgeschlossen haben." Hier ist die eigenthümliche Terminologie des preußischen A.L.R. zu beachten, wonach nur ganz bestimmte Befugnisse der Staatsgewalt als „*Majestäts- und Hoheitsrechte*" bezeichnet werden. Gegen keine Rechtsverletzung, welche ein Unterthan durch Ausübung eines dieser Hoheitsrechte erfahren zu haben glaubt, darf er den Rechtsweg beschreiten. Dagegen ist der Rechtsweg in weitgehender Weise gestattet gegen Maßregeln und Verfügungen der Finanzbehörden. Besonders bemerkenswerth ist es aber, daß nach der Terminologie des A.L.R. sowie nach der Verordnung vom 26. December 1808 „*Polizeisachen*" nicht zu den „*Hoheitsrechten*" gerechnet werden. Die §§ 38—40 dieser Verordnung lassen daher den Rechtsweg gegen Polizeiverfügungen hinsichtlich etwaiger Entschädigungsansprüche unbedingt zu, in Betreff der Verbindlichkeit einer Polizeiverfügung nur dann, wenn letztere einer ausdrücklichen Disposition der Gesetze zuwider laufen sollte oder auf Grund eines speciellen Rechtstitels geklagt wurde. Unverkennbar ist in der Ressortgesetzgebung des Jahres 1808 ein wenn auch bescheidenes Maß gerichtlichen Rechtsschutzes für den durch Maßregeln der Verwaltungsbehörde verletzten Unterthanen enthalten. Es sind dies die in Preußen unter dem Namen „Enklaven der Justiz" bekannten Fälle, wo *ausnahmsweise* gegen Verfügungen der Finanz- und Polizeibehörden der Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten für zulässig erklärt worden war. Eine regelmäßige und allseitige Rechtskontrolle der Verwaltung zu organisiren, lag nicht in der Absicht der damaligen Reformgesetzgebung. Obgleich man in Betreff der Behördenorganisation sich mannigfach an das französische Ministerialsystem anschloß, so räumte man doch dem Staatsrathe keineswegs die ihm in Frankreich gebührende Stelle ein, wonach er als höchste Kontrollbehörde der gesammten Staatsverwaltung erscheint [1]). Der im Jahr 1817 in Preußen eingesetzte Staatsrath ist nur eine berathende und begutachtende Behörde der Krone geblieben, ohne jede entscheidende Stimme im Gebiete der Verwaltung. Die in ihrer Art großartige Bedeutung

1) Ueber diese bedeutsame Stellung des französischen Staatsraths, vgl. jetzt besonders E. *Loening*, Die französische Verwaltungsgerichtsbarkeit in *Hartmanns* Zeitschr. B. V S. 4. S. 339—379. B. VI S. 1. S. 12—49. Besonders beachtenswerth ist das Gesetz vom 24. Mai 1872 »portant réorganisation du conseil d'état« A. 9, wornach jede Entscheidung oder Verfügung einer Verwaltungsbehörde wegen Ueberschreitung der Amtsgewalt oder wegen Unzuständigkeit »excès de pouvoir et incompétence« vor dem Staatsrathe angefochten werden kann, ohne die Sache vorher im Verwaltungswege auszutragen. v. *Stengel* a. a. O. S. 490.

des Staatsraths, welcher das französische Verwaltungsrecht wesentlich seine Durchbildung verdankt, blieb in Preußen unbekannt und unverstanden. Abgesehen von jenen vereinzelten Fällen, wo der Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten eröffnet war, war nur der Beschwerdeweg vor den Verwaltungsbehörden selbst zulässig. Besonders bedeutsam wurde hier die Stellung der Regierungen, welche als verwaltende Behörden auch eine umfassende Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechtes in ihren Bezirken ausübten. Bei der relativ unabhängigen Stellung und dem ehrenhaften Charakter des preußischen Beamtenthums, besonders bei der kollegialischen Einrichtung dieser Behörden, behaupteten dieselben eine angesehene Stellung im preußischen Staatsorganismus und haben gewiß das Ihrige gethan, um die preußische Verwaltung in den Schranken des Gesetzes zu erhalten. Dieses altpreußische System der Verwaltungsgerichtsbarkeit, wonach die Verwaltung sich regelmäßig selbst Recht sprach, überlebte sich aber mit der Einführung der konstitutionellen Verfassung im Jahre 1848 vollständig. Während zu Zeiten des absoluten Staates das politische Parteiwesen unbekannt gewesen oder wenigstens latent und ohne praktische Bedeutung geblieben war, ist dasselbe von jedem konstitutionellen Staatswesen untrennbar, wenn auch das eigentliche parlamentarische Regiment nicht zum Siege gelangt. Dazu nöthigt schon die Rücksicht auf die Wahlen, welche eine Lebensfrage für jedes Ministerium bilden. Bei der Anstellung der maßgebenden Verwaltungsbeamten wird auch beim besten Willen der leitenden Staatsmänner die Frage nach der Parteirichtung der Anzustellenden nicht ganz ohne Einfluß bleiben können. Das Kollegialsystem in der Mittelinstanz verschwindet mehr und mehr, die Präsidenten werden zu eigentlichen Verwaltungschefs, alles gravitirt zum Präfektensystem hin. Die eigentlichen Träger der Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechtes, Regierungspräsidenten, Vicepräsidenten, Landräthe werden zu Beamten, welche jeder Zeit ganz nach Belieben zur Disposition gestellt werden können (Gesetz vom 21. Juli 1852). In der höchsten Instanz spricht aber ein mit jeder politischen Strömung wechselnder Ressortminister das letzte Wort über die wichtigsten Rechtsfragen, bei welchem der eigene Parteistandpunkt nie ganz verleugnet werden kann. Eine feste verwaltungsgerichtliche Praxis ist bei diesem Systeme unerreichbar. Als nach den Extravaganzen des Jahres 1848 die s. g. Reaktionsperiode in Preußen eintrat, zeigte sich dieses System rein persönlicher Entscheidungen in den wichtigsten Fragen des öffentlichen in seiner ganzen Unhaltbarkeit. Das ganze preußische Verwaltungsrecht gerieht ins Schwanken. Die widersprechendsten Entscheidungen wechselten schnell auf einander. Hunderte von Petitionen und Beschwerden gingen jährlich an das Abgeordnetenhaus, welche auch hier wieder vom Parteistandpunkte aus in aufregenden Debatten verhandelt wurden. Da ging von der Wissenschaft die rettende That aus. Immer lebhafter erhoben sich Stimmen für eine Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts, welche nicht mehr von abhängigen Verwaltungschefs und der stets wechselnden persönlichen Ministerialinstanz, sondern von unabhängigen Gerichten gehandhabt werden sollte. In diesem Sinne wirkten besonders O. Bähr, L. v. Stein und Rudolf Gneist. Dabei wurde aber von letzterem darauf hingewiesen, daß eine solche Gerichtsbarkeit aus schwer wiegenden praktischen Gründen nicht den bürgerlichen Gerichten übertragen werden könne, sondern daß dafür besondere Gerichtshöfe des öffentlichen Rechtes zu errichten seien, welche wenigstens in den unteren Instanzen mit den Elementen der Selbstverwaltung in Verbindung zu setzen seien, damit das Berufsbeamtenthum ein Gegengewicht in dem bürgerlichen Ehrenamt finde. Lange dauerte es aber, ehe die Forderung der Wissenschaft Anerkennung in der Gesetzgebung des preußischen Staates fand. Während Baden schon am 5. Oktober 1863 mit seinem Organisationsgesetz vorangegangen war, that Preußen den ersten Schritt auf dieser Bahn erst neun Jahre später mit der oben erwähnten Kreisordnung vom 13. December 1872, welche die ersten Fundamente der Verwaltungsgerichtsbarkeit im modernen Sinne legte.

Die maßgebenden preußischen Gesetze für die Einführung und Ausbildung der Verwaltungsgerichtsbarkeit sind, außer der grundlegenden Kreisordnung vom 13. December 1872, das Gesetz vom 3. Juli 1875 „betreffend die Verfassung der Verwaltungsgerichte und das Verwaltungsstreitverfahren" und das Gesetz vom 26. Juli 1876 betr. die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden und der Verwaltungsgerichtsbehörden im Geltungsbereiche der Provincialordnung vom 26. Juli 1876, das Gesetz vom 2. August 1880 „zur Abänderung und Ergänzung des Gesetzes betr. die Verfassung der Verwaltungsgerichte und das Verwaltungsstreitverfahren vom 3. Juli 1875 und die Einführung desselben in dem gesammten Umfange der Monarchie," endlich das Gesetz „über die allgemeine Landesverwaltung" vom 30. Juli 1883 und das Gesetz „über die Zuständigkeit der Verwaltungs- und der Verwaltungsgerichtsbehörden" vom 1. August 1883.

§ 76. III. **Zuständigkeit der preußischen Verwaltungsgerichte.** Der Zweck der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist, durch gerichtliche Entscheidungen auf dem Gebiete des öffentlichen Rechtes Schutz zu gewähren, wie die bürgerlichen Gerichte auf dem Gebiete des Privatrechtes die gleiche Aufgabe haben. Obgleich alle Gerichte mittelbar dazu beitragen, die objektive Rechtsordnung auf ihrem Gebiete aufrechtzuerhalten, so handelt es sich doch unmittelbar und zunächst um den Schutz subjektiver Rechte, bei den Verwaltungsgerichten so gut wie bei den bürgerlichen Gerichten. Die Verwaltungsgerichte schreiten daher in der Regel nur ein, wenn eine Verletzung subjektiver Rechte behauptet und von dem Verletzten Klage erhoben wird. Die verletzte Person kann sowohl ein menschliches Individuum als eine Korporation sein. Besonders genießen auch die Korporationen des öffentlichen Rechtes, die s.g. Kommunalverbände, gegen widerrechtliche Eingriffe der Staatsbehörden den Schutz der Verwaltungsgerichte. In den Gesetzen der süddeutschen Staaten ist unerläßliche Voraussetzung für die Thätigkeit der Verwaltungsgerichte ein verletztes subjektives Recht. Einen weitern Spielraum gewährt die preußische Gesetzgebung den Verwaltungsgerichten, indem diesen auch Streitsachen unterliegen, bei welchen es sich gar nicht um den Schutz eines individuellen Rechtskreises, sondern lediglich *um die Aufrechterhaltung objektiver Rechtsvorschriften* handelt; doch kommt diese dem preußischen Rechte eigenthümliche Erweiterung der verwaltungsgerichtlichen Zuständigkeit nur in einigen wenigen Fällen zur Anwendung. So ist bisweilen einer Verwaltungsbehörde die Befugniß eingeräumt, die Handlungen einer andern Verwaltungsbehörde im Wege des Verwaltungsstreitverfahrens anzufechten. Zwischen reinen Staatsbehörden unter einander findet ein solches Verfahren nicht statt, da hier die hierarchische Dienstordnung und die darauf gegründete Disciplin ausreicht; dagegen greift es Platz, wo Streitigkeiten zwischen reinen Staatsbehörden und solchen Körperschaften stattfinden, welche dem Bereiche der Selbstverwaltung angehören. Man hat hier die Absicht gehabt, letztere gegen die Willkür der Staatsbehörden sicher zu stellen und den Einfluß der Staatsbehörden auf das gesetzliche Maß zurückzuführen; die Verwaltungsgerichtsbarkeit tritt hier in einer zweifachen Richtung auf; entweder steht dem staatlichen Verwaltungsbeamten die Befugniß zu, die Beschlüsse der Selbstverwaltungskörper im Wege des Verwaltungsstreitverfahrens anzufechten, sodaß ersterer als Kläger, letztere als Beklagte auftreten; oder dem staatlichen Verwaltungsbeamten ist das Recht eingeräumt, Beschlüsse kommunaler Verbände zu beanstanden und deren Ausführung zu verhindern; gegen eine solche Beanstandung können letztere das Verwaltungsgericht anrufen, sie treten also hier als Kläger, letzterer als Beklagter auf. Der Entscheidung des Verwaltungsgerichts unterliegen in diesen beiden Fällen nur Fragen des objektiven Rechtes. Noch weiter geht die Befugniß, welche nicht einem bestimmten Verwaltungsorgan, sondern jedem Wahlberechtigten bei Wahlen von kommunalen Beamten oder zu kommunalen Vertretungen, z. B. zu den Kreis- und Provinciallandtagen, die Befugniß einräumt, eine solche Wahl anzufechten, lediglich weil die Wahl nicht ord-

nungsmäßig vollzogen, nicht weil sein subjektives Recht verletzt ist (s.g. verwaltungsgerichtliche Popularklage). Allein auch im preußischen Rechte bilden diese Fälle eine Ausnahme. Die Regel ist, daß es sich in erster Linie um den Schutz einer verletzten individuellen Rechtssphäre handelt, während die Aufrechterhaltung der öffentlichen Rechtsordnung erst mittelbar in Betracht kommt. In Betreff der Bestimmung der Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte bestehen in den verschiedenen Staaten verschiedene Systeme. Entweder werden durch einen allgemeinen, an die Spitze gestellten Grundsatz alle Streitigkeiten über öffentliche Rechte und Pflichten den Verwaltungsgerichten zur Entscheidung überwiesen (Generalklausel wie in Oesterreich: „Der Verwaltungsgerichtshof hat in allen Fällen zu entscheiden, in denen jemand durch eine gesetzwidrige Entscheidung einer Verwaltungsbehörde in seinen Rechten verletzt zu sein behauptet." (Ges. v. 22. Okt. 1875 § 2) oder subsidiär wie in Württemberg (Ges. vom 26. Dec. 1876 § 13) oder es werden in den Gesetzen genau die einzelnen Fälle aufgezählt, in denen die Kompetenz der Verwaltungsgerichte begründet sein soll (Enumerationsmethode). Demnach dürfen die Verwaltungsgerichte nur in diesen, aber in keinem andern Falle entscheiden. In Preußen hat man bis jetzt, wie in Baden und Bayern, die Kompetenz der Verwaltungsgerichte nicht durch einen allgemeinen Grundsatz bestimmt, sondern sich an die Enumerationsmethode gehalten. Jedoch ist diese Methode dadurch erheblich durchbrochen, daß für das so wichtige Gebiet der polizeilichen Verfügungen die Zuständigkeit durch folgenden allgemeinen Grundsatz begründet ist: „Jede polizeiliche Verfügung kann durch Klage unter der Behauptung angefochten werden, daß der angefochtene Bescheid durch Nichtanwendung oder unrichtige Anwendung des bestehenden Rechtes den Kläger in seinem Rechte verletze oder daß die thatsächlichen Voraussetzungen nicht vorhanden seien, welche die Polizeibehörde zum Erlasse der Verfügung berechtigt haben würden." Die preußische Gesetzgebung unterstellt der Entscheidung der Verwaltungsgerichte „die in den Gesetzen bezeichneten Streitsachen über Ansprüche und Verbindlichkeiten aus dem öffentlichen Rechte (streitige Verwaltungssachen)", dennoch darf als streitige Verwaltungssache nur das behandelt werden, was durch positives Gesetz als solche bezeichnet ist. Im Gegensatze zu streitigen Verwaltungssachen stehen einerseits die administrativen Zweckmäßigkeits- und Ermessensfragen, andererseits die bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten aus Privatrechtsverhältnissen. Von ersteren unterscheiden sich die Verwaltungsrechtssachen dadurch, daß es sich hier um wahre Rechtssachen und um eine wirkliche Rechtsprechung handelt; es müssen dabei bestimmte gesetzliche Normen der Entscheidung vorliegen, ohne welche eine Rechtsprechung überhaupt nicht stattfinden kann. Dadurch scheidet sich das Gebiet der Verwaltungsrechtspflege von dem der Verwaltungsbehörden. Der aktiven Verwaltung ist ein weiter Spielraum ihrer Thätigkeit gegeben, wo sie nach ihrem freien Ermessen für die ihr gesteckten Aufgaben wirken kann. Ohne ein solches „pouvoir discrétionaire" kann kein Zweig der Verwaltung eine schöpferische Thätigkeit entfalten. Ausgeschlossen ist jede Klage, wenn und soweit die Verwaltungsbehörden durch das Gesetz nach ihrem Ermessen zu verfügen berechtigt sind. Es ist keineswegs nöthig, daß etwa das Gesetz ausdrücklich eine solche Ermächtigung zu freiem Handeln ausspricht. Vielmehr findet ein solches überall da statt, wo die Gesetze keine Schranken für die Verwaltung gezogen haben, kurz die Präsumtion streitet für die freie Bewegung der Verwaltung. Bei einer klaren Unterscheidung des Wesens der aktiven Verwaltung und der Verwaltungsrechtsprechung wird es in der Regel nicht schwer sein, zu bestimmen, ob ein Gegenstand vor die Verwaltungsbehörden oder vor das Verwaltungsgericht gehört. Entsteht aber ein Kompetenzkonflikt zwischen Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichten, so entscheidet darüber nach preußischem Rechte lediglich das Oberverwaltungsgericht. Schwieriger ist es, eine grundsätzliche Abgrenzung zwischen der Zuständigkeit der ordentlichen Ge-

richte und der Verwaltungsgerichte zu ziehen, da beide der gleichheitlichen Aufgabe der Rechtsprechung, der Wiederherstellung des gebrochenen Rechtes durch Richterspruch, dienen sollen. Abgesehen von ihrer strafrichterlichen Thätigkeit haben es die ordentlichen Gerichte mit dem Schutze der Privatrechte zu thun. *Vor die ordentlichen Gerichte gehören alle bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten.* Gegenstand und Zweck eines Processes lassen sich in Beziehung auf die Kompetenzfrage zwischen ordentlichen und Verwaltungsgerichten nur nach dem *Inhalte und dem Antrage der Klage* beurtheilen. Das Wesen der Privatrechtsstreitigkeiten, welche vor die Civilgerichte gehören, besteht darin, daß mehrere, wenigstens zwei sich gleichstehende Persönlichkeiten über *Privatrechte* streiten, d. h. über Rechte, die sie für *sich*, nicht als Genossen des Staates oder einer öffentlichrechtlichen Korporation, als *individuelle Einzelrechte* in Anspruch nehmen. Dahin gehören auch Streitigkeiten mit dem Staate als Fiskus und Klagen gegen *öffentliche Beamte*, welche bei Ausübung ihres Amtes Privatpersonen verletzt haben. Da die Beamten hier nicht als solche, sondern als widerrechtlich handelnde Privaten erscheinen, so qualificirt sich die gegen sie anzustellende Civil- oder Kriminalklage zur Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte. Der Umstand, daß die *Vorentscheidung* der Frage, „ob der Beamte sich einer Ueberschreitung einer Amtsbefugniß oder der Unterlassung einer ihm obliegenden Amtshandlung schuldig gemacht habe", nach heutigem preußischem Rechte dem Oberverwaltungsgerichte übertragen ist, ändert an dem Begriff der Verwaltungsgerichtsbarkeit nichts, sondern überweist dem Oberverwaltungsgerichte nur nebenbei eine ihm begrifflich fremde Funktion. Dagegen gehören grundsätzlich nicht vor die ordentlichen Gerichte alle Fälle, in welchen ein Einzelner, eine Gesellschaft oder Korporation behaupten, durch die Maßregel einer Verwaltungsbehörde in Widerspruch mit den Gesetzen in ihren subjektiven Rechten verletzt zu sein. Hier hört die Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte auf, welche nach unserer heutigen deutschen Auffassung nicht über die Ausübung staatlicher Hoheitsrechte zu entscheiden berufen sind. *Hier beginnt die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte.* Es können die angeblich verletzten Rechte an sich dem Privatrechte angehören, z. B. bei einem Eingriffe der Polizei in das Eigenthum, oder sie können öffentlich-rechtlicher Natur sein wie Gemeindebürgerrecht, Wahlrecht, immer bleibt die zu entscheidende Hauptfrage eine durchaus *öffentlich-rechtliche*, nemlich in wie weit die betreffenden Verwaltungsbehörden berechtigt waren, im gegebenen Falle in die individuelle Rechtssphäre einzugreifen, in wie weit ihr Ermessen ein freies war oder in wie weit denselben durch das Gesetz Grenzen gezogen waren, aus denen den betheiligten Einzelnen Rechte von relativer Selbstständigkeit erwachsen sind. Abwägung zwischen den berechtigten Anforderungen der Staatsordnung und der gesetzlich geschützten subjektiven Rechtssphäre ist die eigentliche juristische Aufgabe der Verwaltungsgerichte. Diejenigen Verwaltungsstreitigkeiten, bei denen es sich um Schutz einer individuellen Rechtssphäre handelt, haben einen zweifachen Charakter. Erstens gibt es solche, deren Zweck die Feststellung der Frage ist, ob die betreffende Person eine rechtliche Eigenschaft besitzt, welche für das öffentliche Recht von Bedeutung werden kann; derartige rechtliche Eigenschaften sind Staatsangehörigkeit und Staatsbürgerrecht, Gemeindeangehörigkeit und Gemeindebürgerrecht, Zugehörigkeit zu einem andern öffentlichen Verbande (Feststellungs- oder Statusklage). Das Recht, eine solche Klage anzustellen, hat ein jeder, der an der Anerkennung einer solchen rechtlichen Eigenschaft ein rechtlich geschütztes Interesse hat. Zweitens giebt es Klagen, welche eine bestimmte *Verwaltungshandlung* zum Gegenstand haben, Dahin gehören Klagen, welche auf Anfechtung einer *bestimmten Verwaltungshandlung* gerichtet sind. Diese können dem Einzelnen Pflichten auferlegen, von denen er meint, daß sie ihm gesetzlich nicht obliegen, sie können Beschränkungen der allgemeinen Handlungsfreiheit des Individuums durch Gebot oder Verbot enthalten (Polizeiverfü-

gungen), sie können aber auch dem Einzelnen bestimmte Sach- oder Dienstleistungen für den Staat auferlegen, zu denen er gesetzlich verpflichtet zu sein bestreitet (Steuern, Gebühren, Quartierleistung, Uebernahme gewisser Gemeindeämter). Die Verwaltungsklage ist in diesen Fällen auf die Aufhebung der die Pflicht unberechtigter Weise auflegenden Verwaltungsverfügung gerichtet. Es können aber auch Klagen gegen Verwaltungshandlungen gerichtet sein, welche dem Einzelnen gewisse Rechte entziehen, z. B. Concessionsentziehungen und zwar in allen Fällen, wo die Entziehung von Rechten nicht in das freie Ermessen der Verwaltungsbehörden gestellt ist, sondern nur aus gesetzlich festgestellten Gründen erfolgen darf. Die Zahl derjenigen Verwaltungsrechtsstreitigkeiten, in denen es sich um subjektive Rechte und Pflichten dreht, ist erheblich größer, als die Zahl der Fälle, wo es sich lediglich um Aufrechterhaltung der objektiven Rechtsordnung handelt. Daher kann man sagen, daß auch nach preußischem Rechte die Verwaltungsgerichtsbarkeit grundsätzlich den Schutz der öffentlichen Individualrechte zum Gegenstande hat. Jene dem preußischen Rechte eigenthümliche Ausdehnung auf einzelne Fälle, wo es lediglich auf Aufrechterhaltung der öffentlichen Rechtsordnung ankommt, beeinträchtigt den Grundsatz nicht, sondern enthält nur eine ausnahmsweise Erweiterung des Rechtsschutzes über das Princip hinaus.

§ 77. IV. **Die Verfassung der Verwaltungsgerichte in Preußen.** Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Preußen hat drei Instanzen. „Die Entscheidung im Verwaltungsstreitverfahren wird durch die Kreis-(Stadt-)Ausschüsse und die Bezirksausschüsse als Verwaltungsgerichte, sowie durch das in Berlin für den ganzen Umfang der Monarchie bestehende Oberverwaltungsgericht ausgeübt." Der oben (S. 83) dargestellte Kreisausschuß besteht in seiner durch die Kreisordnung angeordneten Gestalt als Verwaltungsgericht erster Instanz für den Kreis unverändert fort. Auch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren führt der Landrath den Vorsitz. In den Stadtkreisen tritt der Stadtausschuß an seine Stelle. Derselbe besteht aus dem Bürgermeister bez. dessen gesetzlichem Stellvertreter als Vorsitzenden und vier Mitgliedern, welche vom Magistrate (kollegialischen Gemeindevorstande) aus seiner Mitte für die Dauer ihres Hauptamtes gewählt werden. Der Vorsitzende oder ein Mitglied des Stadtausschusses muß zum Richteramte oder zum höhern Verwaltungsdienst befähigt sein. Für Fälle der Behinderung sowohl des Bürgermeisters wie seines gesetzlichen Vertreters wählt der Stadtausschuß den Vorsitzenden aus seiner Mitte. Derselbe bedarf der Bestätigung des Regierungspräsidenten. Die Wahl der Mitglieder erfolgt auf sechs Jahre. Der Kreis- bez. Stadtausschuß ist beschlußfähig, wenn mit Einschluß des Vorsitzenden wenigstens drei Mitglieder anwesend sind. Die Beschlüsse werden nach Stimmenmehrheit gefaßt.

Während so die erste verwaltungsgerichtliche Instanz unverändert geblieben ist, hat das Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. Juli 1883 die zweite Instanz vollständig umgestaltet. In den Regierungsbezirken bestanden bis jetzt neben der Regierung zwei verschiedene Behörden, der Bezirksrath und das Bezirksverwaltungsgericht. Der Bezirksrath bestand aus dem Regierungspräsidenten als Vorsitzenden, aus einem vom Minister des Innern auf die Dauer seines Hauptamtes am Sitze des Regierungspräsidenten ernannten höhern Verwaltungsbeamten und aus vier vom Provincialausschusse gewählten Mitgliedern. Der Bezirksrath war auf reine Staatsgeschäfte beschränkt im Gegensatz zu Kommunalsachen und außerdem auf reine Verwaltungssachen im Gegensatz zu Verwaltungsstreitsachen. Im Allgemeinen erstreckte sich seine Mitwirkung auf diejenigen der Bezirksinstanz angehörigen Angelegenheiten der nicht streitigen Verwaltung, welche zur kollegialischen Behandlung vorzugsweise geeignet waren.

Ganz getrennt davon bestand das Bezirksverwaltungsgericht aus fünf Mitgliedern und ebensoviel Stellvertretern. Je zwei derselben und zwar einen Richter und einen

höhern Verwaltungsbeamten ernannte der König, einen zugleich als Direktor. Die übrigen drei Mitglieder und bez. Stellvertreter wählte der Provincialausschuß auf drei Jahre. Alle Mitglieder und Stellvertreter unterlagen den für Richter maßgebenden Disciplinarvorschriften.

Dieser bis jetzt bestandene Dualismus der Bezirksbehörden ist durch das Gesetz vom 30. Juli 1883 beseitigt, indem beide zum Bezirksausschusse verschmolzen sind, welcher die ausdrücklich aufgehobenen Bezirksräthe und Bezirksverwaltungsgerichte zu ersetzen hat. Dieser neugeschaffene, am 1. April 1884 ins Leben tretende Bezirksausschuß besteht aus dem Regierungspräsidenten als Vorsitzenden und sechs Mitgliedern. Zwei dieser Mitglieder, von denen eines zum Richteramte, eines zur Bekleidung von höhern Verwaltungsämtern befähigt sein muß, werden vom Könige auf Lebenszeit ernannt. Aus der Zahl dieser Mitglieder ernennt der König gleichzeitig den Stellvertreter des Regierungspräsidenten mit dem Titel Verwaltungsgerichtsdirektor. Zur sonstigen Stellvertretung des Regierungspräsidenten im Bezirksausschusse und zur Stellvertretung jedes der beiden auf Lebenszeit ernannten Mitglieder ernennt der König ferner aus der Zahl der am Sitze des Bezirksausschusses ein richterliches oder ein höheres Verwaltungsamt bekleidenden Beamten einen Stellvertreter. Die vier andern Mitglieder des Bezirksausschusses werden aus den Einwohnern seines Sprengels vom Provincialausschusse gewählt, ebenso deren Stellvertreter. Der Vorsitz geht im Behinderungsfalle von dem Regierungspräsidenten bez. dem Verwaltungsgerichtsdirektor auf das zweite ernannte Mitglied, sodann auf den Stellvertreter des Verwaltungsgerichtsdirektors über. Der Regierungspräsident gilt in allen Fällen als verhindert, in welchen über eine Beschwerde gegen den Regierungspräsidenten verhandelt wird. Der Bezirksausschuß ist bei Anwesenheit von fünf Mitgliedern beschlußfähig. Die Beschlüsse werden nach Stimmenmehrheit gefaßt. Der Bezirksausschuß ist zugleich verwaltende oder Beschlußbehörde und Verwaltungsgericht. Trotz dieser Vereinigung in eine Behörde wird aber nach wie vor zwischen streitigen und nicht streitigen Verwaltungssachen unterschieden. Für erstere werden die Grundsätze des Verwaltungsstreitverfahrens angewendet, wie sie in Tit. III Abschn. II § 61—114 des Gesetzes vom 30. Juli 1883 dargestellt sind. Alle Mitglieder und Stellvertreter unterliegen in dieser ihrer Eigenschaft den Vorschriften des Gesetzes betr. die Dienstvergehen der Richter vom 7. Mai 1851. Nachdem die Bezirksverwaltungsgerichte beseitigt sind, besteht in Preußen nur eine einzige Behörde, welche ausschließlich Organ der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist, das Oberverwaltungsgericht, während die untere und mittlere Instanz, Kreisausschuß und Bezirksausschuß, zugleich der laufenden Verwaltung dienen.

Das Oberverwaltungsgericht zu Berlin beruht unverändert auf dem Gesetze vom 3. Juli 1875. Während in den untern Instanzen das bürgerliche Ehrenamt vertreten ist, besteht das Oberverwaltungsgericht nur aus Berufsbeamten. Dasselbe ist zusammengesetzt aus einem Präsidenten, den Senatspräsidenten und der erforderlichen Anzahl von Räthen. Die eine Hälfte der Mitglieder muß zum Richteramte, die andere Hälfte zur Bekleidung von höhern Verwaltungsämtern befähigt sein. Sämmtliche Glieder des O.V.G. werden auf Vorschlag des Staatsministeriums vom Könige ernannt. Die Ernennung erfolgt auf Lebenszeit. Die Mitglieder des O.V.G. nehmen in Betreff ihrer richterlichen Unabhängigkeit ganz die Stellung von Mitgliedern eines höchsten Gerichtshofes ein; besonders stehen sie in Betreff des Disciplinarverfahrens den Räthen des Reichsgerichtes gleich. Ein besoldetes Nebenamt dürfen sie nur bekleiden in den Fällen, wo dies das Gesetz bei etatmäßigen Räthen zuläßt. Das O.V.G. ist in Senate eingetheilt. Die Eintheilung erfolgt beim Beginn des Geschäftsjahres durch das Präsidium. Zur Fassung gültiger Beschlüsse ist die Anwesenheit von wenigstens fünf Mitgliedern erforderlich. Will

ein Senat in einer Rechtsfrage von einer frühern Entscheidung eines andern Senates abweichen, so hat er die Verhandlung und Entscheidung der Sache vor das Plenum zu verweisen. Im Uebrigen wird der Geschäftsgang und die Vertheilung der Geschäfte unter die Senate durch ein Regulativ geordnet, welches vom Plenum zu entwerfen und dem Staatsministerium zur Bestätigung einzureichen ist. Auf Grund dieser Bestimmung hat das O.V.G. am 30. Januar 1878 ein am 2. April 1878 bestätigtes Regulativ erlassen.

§ 78. V. **Das verwaltungsgerichtliche Verfahren.** Auch das verwaltungsgerichtliche Verfahren verlangt einen Kläger und einen Beklagten. *Kläger* ist eine physische oder juristische Person, welche in ihrer öffentlich-rechtlichen Rechtssphäre verletzt zu sein behauptet, *Beklagter* ist entweder eine Privatperson oder eine Korporation, durch deren Verhalten sich jemand verletzt glaubt, oder die staatliche Behörde, deren Verfügung durch die Klage als ungesetzlich angefochten werden soll. Darnach unterscheidet man in Württemberg und Bayern *Parteistreitigkeiten* und *Rechtsbeschwerden*, wonach sich das Verfahren wesentlich modificirt [1]). Diese Unterscheidung ist dem preußischen Rechte fremd geblieben, da hier die öffentliche Behörde vollständig die Stellung einer *Proceßpartei* einnimmt. Daß die Behörde im öffentlichen Interesse gehandelt hat, ist für ihre Parteirolle im Processe gleichgültig. Liegt einer Behörde, als Partei, die Wahrung des öffentlichen Interesses ob, so hat zunächst ihr Vorstand sie im Verwaltungsstreitverfahren zu vertreten. Auf Antrag der Behörde kann jedoch der Regierungspräsident für die mündliche Verhandlung vor dem Bezirksausschusse, der Ressortminister für die mündliche Verhandlung vor dem O.V.G. einen besondern Kommissär zur Vertretung der Behörde bestellen. Der Regierungspräsident, bez. der Ressortminister kann in geeigneten Fällen auch ohne Antrag einer Partei einen besondern Kommissär zur Wahrnehmung des öffentlichen Interesses für die mündliche Verhandlung ernennen. Da so überall für die Vertretung desselben genügend gesorgt ist, so hat man in Preußen kein Bedürfniß empfunden, eine besondere Staatsanwaltschaft für die Verwaltungsgerichte einzurichten.

Das Verwaltungsstreitverfahren ist dem bürgerlichen Processe nachgebildet, wie auch auf die Civilprozeßordnung verwiesen wird. Die im bürgerlichen Verfahren herrschende Verhandlungsmaxime ist indessen manchfach modificirt und durch die s.g. Untersuchungsmaxime durchbrochen. Die Bestimmungen der bürgerlichen Proceßgesetze über Ausschließung und Ablehnung der Gerichtspersonen finden auf das Verwaltungsstreitverfahren sinngemäße Anwendung. Die Klage ist schriftlich einzureichen (beim Kreisausschuß kann sie auch zu Protokoll erklärt werden). In der Klage ist ein bestimmter Antrag zu stellen und sind die Person des Beklagten, der Gegenstand des Anspruchs, sowie die den Antrag begründenden Thatsachen genau zu bezeichnen. Stellt sich der erhobene Anspruch sofort als rechtlich unzulässig oder unbegründet heraus, so kann die Klage ohne weiteres durch einen mit Gründen versehenen Bescheid zurückgewiesen werden. Scheint der erhobene Anspruch dagegen rechtlich begründet, so kann dem Beklagten ohne weiteres durch einen mit Gründen versehenen Bescheid die Klaglosstellung des Klägers aufgegeben werden, doch können die Parteien, wenn sie sich bei einem solchen Bescheide nicht beruhigen wollen, innerhalb zweier Wochen die Anberaumung der mündlichen Verhandlung beantragen oder ein Rechtsmittel einlegen. Wird weder mündliche Verhandlung beantragt, noch auch ein Rechtsmittel eingelegt, so gilt der Bescheid als endgiltiges Urtheil. Wird ein solcher Be-

1) Treffend bemerkt G. *Meyer*, a. a. O. S. 41: „Die Verschiedenheit beider ist übrigens auch in Württemberg nur eine formale und processualische. Bei den sog. Parteistreitigkeiten stehen sich zwar *formell* zwei individuell berechtigte Subjecte, als streitende Theile gegenüber. *Materiell* richtet sich die Klage jedoch auch in diesem Falle gegen die Verfügung eines Verwaltungsorganes, durch welche der eine Theil zu Gunsten des andern in seinen Rechten verletzt oder mit einer Verbindlichkeit belastet zu sein behauptet." *Eccius*, Die Parteien im Verwaltungsstreitverfahren des preußischen Rechtes, in Hartmanns Zeitschr. B. III S. 233—251.

scheid nicht erlassen, so ist die Klage dem Beklagten mit der Aufforderung zuzufertigen, seine Gegenerklärung innerhalb einer bestimmten, von einer bis zu vier Wochen zu bemessenden Frist schriftlich einzureichen. Allen Schriftstücken sind die als Beweismittel in Bezug genommenen Urkunden in Original oder in Abschrift beizufügen. Ist weder vom Kläger noch vom Beklagten die Anberaumung der mündlichen Verhandlung ausdrücklich verlangt, so kann das Gericht auch ohne solche Verhandlung auf Grund der Erklärungen der Parteien seine Entscheidung fällen. Hat dagegen auch nur eine Partei die Anberaumung der mündlichen Verhandlung gefordert oder erachtet das Gericht eine solche für erforderlich, so werden die Parteien zur mündlichen Verhandlung unter der Verwarnung geladen, daß beim Ausbleiben nach Lage der Verhandlungen werde entschieden werden. Das Gericht kann auf Antrag oder von Amtswegen die Beiladung Dritter, deren Interesse durch die zu erlassende Entscheidung berührt wird, verfügen. In der mündlichen Verhandlung sind die Parteien oder ihre mit Vollmacht versehenen Vertreter zu hören. Der Vorsitzende des Gerichts hat dahin zu wirken, daß der Sachverhalt vollständig aufgeklärt und die sachdienlichen Anträge von den Parteien gestellt werden. Die mündliche Verhandlung erfolgt in öffentlicher Sitzung. Das Gericht ist befugt, Untersuchungen an Ort und Stelle zu veranlassen, Zeugen und Sachverständige zu laden und eidlich zu vernehmen, überhaupt den angetretenen oder nach Ermessen des Gerichts erforderlichen Beweis in vollem Umfang zu erheben. Das Gericht hat nach seiner freien, aus dem ganzen Inbegriff der Verhandlungen und Beweise geschöpften Ueberzeugung zu entscheiden. Beim Ausbleiben der betreffenden Partei oder in Ermanglung einer Erklärung derselben können die von der Gegenpartei vorgebrachten Thatsachen für zugestanden erachtet werden. Die Entscheidungen dürfen nur die zum Streitverfahren vorgeladenen Parteien und die in demselben erhobenen Ansprüche betreffen. Die Verkündigung der Entscheidung erfolgt der Regel nach in öffentlicher Sitzung des Gerichts. Eine mit Gründen versehene Ausfertigung der Entscheidung ist den Parteien zuzustellen. Die Zustellung genügt, wenn die Verkündigung in öffentlicher Sitzung nicht erfolgt ist.

Bei dem ausgebildeten Instanzenzug der preußischen Verwaltungsgerichtsbarkeit findet auch ein ganzes System von *Rechtsmitteln* nach Vorbild des Civilprocesses statt. Man unterscheidet darnach *Berufung*, *Revision* und *Beschwerde*. Berufung und Revision richten sich gegen die Endurtheile der Verwaltungsgerichte, die Beschwerden gegen diejenigen Verfügungen derselben, welche die Leitung des Verfahrens zum Gegenstande haben. Berufung und Revision unterscheiden sich dadurch, daß erstere auf Grund der Behauptung, daß ein Urtheil ein unrichtiges sei, ergriffen wird, letztere dagegen nur auf die Behauptung gestützt werden kann, „daß entweder die angefochtene Entscheidung auf der Nichtanwendung oder der unrichtigen Anwendung des geltenden Rechtes beruhe oder das Verfahren an wesentlichen Mängeln leide.“ Die Beschwerde geht gegen Verfügungen der Kreis-(Stadt-)Ausschüsse an den Bezirksausschuß, gegen Verfügungen der Bezirksausschüsse an das Oberverwaltungsgericht. Die Berufung geht in demselben Instanzenzuge gegen erstinstanzliche Entscheidungen der Kreis-(Stadt-)Ausschüsse an den Bezirksausschuß, von den Entscheidungen des letzteren an das O.V.G. Berufung einzulegen, steht den Parteien und im öffentlichen Interesse dem Vorsitzenden des Kreisausschusses bez. dem Regierungspräsidenten zu. Eine Revision ist nur zweitinstanzlichen Erkenntnissen der Bezirksausschüsse gegenüber zulässig, sie geht an das O.V.G. Die Befugniß, Revision einzulegen, steht den Parteien und aus Gründen des öffentlichen Interesses dem Regierungspräsidenten zu. Außerdem findet gegen rechtskräftig gewordene Endurtheile eben so wie im Civilproceß, die Klage auf Wiederaufnahme des Verfahrens statt. Die *Vollstreckung* verwaltungsgerichtlicher Urtheile erfolgt im Wege der Verwaltungsexekution. Die Kosten des Verfahrens trägt der unterliegende Theil.

Die Gesetze über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. Juli 1883 und das Gesetz über die Zuständigkeit der Verwaltungs- und der Verwaltungsgerichtsbehörden vom 1. Aug. 1883 treten erst mit dem 1. April 1884 in Kraft, trotzdem haben wir sie bei unserer Darstellung bereits als geltendes Recht behandelt; sie sind für den ganzen Umfang der Monarchie berechnet; damit aber die Ausdehnung der Verwaltungsreform auf das ganze Staatsgebiet erfolgen kann, muß sich die Voraussetzung des § 155 des A.L.V.G. erfüllen: „In den Provinzen Posen, Schleswig-Holstein, Hannover, Hessen-Nassau, Westfalen und in der Rheinprovinz tritt das gegenwärtige Gesetz erst in Kraft, je nachdem für dieselben auf Grund besonderer Gesetze neue Kreis- und Provincialordnungen erlassen seien. Der betreffende Zeitpunkt wird für jede Provinz durch Königliche Verordnung bekannt gemacht." *Vorläufig* kommen daher die beiden genannten Gesetze nur auf die s.g. Kreisordnungsprovinzen zur Anwendung. Es ist eine der nächsten Aufgaben der preußischen Staatsregierung, die so großartig angelegte Verwaltungsreform zum Eigenthum des ganzen Staats und aller preußischen Staatsbürger zu machen. Bei dem weiten Rahmen, innerhalb dessen sich die Kreis- und Provinzialordnung bewegt, wird es immerhin möglich sein, die Principien dieser Gesetze mit den wirthschaftlichen und socialen Verhältnissen der so verschiedenartigen Provinzen in Einklang zu setzen. Es wird noch manche Gegensätze zu überwinden kosten, aber das Werk wird gelingen, wenn die Arbeit in dem hohen Sinne weitergeführt wird, in welchem sie begonnen worden ist. Vor allem gilt es an den großen Grundgedanken der *Selbstverwaltung* und einer *unabhängigen Gerichtsbarkeit* des öffentlichen Rechtes unentwegt festzuhalten. Wenn der preußische Bürger, in der ernsten Schule der Selbstverwaltung zur obrigkeitlichen Mitarbeit herangezogen, immer mehr an wahrem Staatsbewußtsein gewinnt, wenn der Rechtsschutz auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts immer sicherer festgestellt und auf immer weitere Gebiete folgerichtig ausgedehnt wird, so wird der preußische Staat, nicht blos durch militärische Machtentfaltung, sondern durch seine wohlgegliederte, freiheitliche Verwaltungsordnung seinen großen deutschen Beruf bewähren, kraft dessen er bestimmt ist, auf der unerschütterlichen Grundlage eines wahrhaft volksthümlichen Königthums, die größten staatlichen und volkswirthschaftlichen Aufgaben der Gegenwart mit starker Hand glücklich hinauszuführen.

Schlußbemerkung.

Der größte Theil des Manuscriptes ging bereits am 3. Dec. 1883 an die Redaktion ab. Später erlassene Gesetze, wie erschienene Werke konnten daher nur ausnahmsweise noch berücksichtigt werden. Auch die in diesem Handbuch enthaltene Darstellung des Reichsstaatsrechtes gelangte erst später in unsere Hände. Specielle Verweisungen auf dieselbe waren daher nicht möglich; doch wurde an der nothwendigen Stoffvertheilung zwischen Reichsstaatsrecht und Landesstaatsrecht festgehalten; selbstverständlich lag alles außerhalb unserer Betrachtung, was die Organisation des Reiches, als solche, betrifft. Aber auch auf dem Gebiete des Verwaltungsrechtes mußten alle Materien dem Reichsstaatsrechte überlassen werden, deren Schwerpunkt dem Reichsrechte zufällt, so die auswärtigen Angelegenheiten, das Militärwesen, Post und Telegraphie u. s. w., dagegen mußte um so ausführlicher behandelt werden, was auch h. z. T. noch wesentlich als Domäne der Einzelstaaten erscheint, so z. B. auf dem Gebiete der innern Verwaltung das Unterrichtswesen, die Sorge für Landwirthschaft, Bergbau, Forstwesen, vor allem auch die jetzt so wichtige Verwaltungsgerichtsbarkeit. Der Verfasser hofft im Ganzen die richtige Linie in der Arbeitstheilung zwischen dem Reichsstaatsrecht und dem Staatsrechte des größten Einzelstaates eingehalten zu haben, wenn sich im Einzelnen auch über die Grenzregulirung streiten läßt.

H. S.

Das

Staatsrecht des Königreichs Sachsen.

Von

Dr. C. E. Leuthold,
Bergamtsdirector in Freiberg i. S.

Erſter Abſchnitt.

Einleitung.

§ 1. **Ueberſicht. Quellen. Litteratur.** I. Das Staatsrecht des Königreichs Sachſen umfaßt die Rechtsgrundſätze über die Verfaſſung und Verwaltung des letzteren. Dieſe Grundſätze beziehen ſich:

a) auf das Staatsweſen, welches das Königreich bildet (II. Abſchnitt),

b) auf den Zweck, zu deſſen Verwirklichung erſteres beſteht (III. Abſchnitt), und

c) auf die Organe, welche jenen Zweck zu verwirklichen berufen ſind (IV. Abſchnitt).

Da Sachſen jedoch jederzeit Glied eines größeren Deutſchen Gemeinweſens war und insbeſondere jetzt ein Gliedſtaat des Deutſchen Reichs iſt, ſo iſt zuvörderſt (§ 2) die Stellung des Königreichs Sachſen als eines Deutſchen Staates zu beſprechen.

II. Die Hauptquelle des Sächſiſchen Staatsrechts iſt die Verfaſſungsurkunde v. 4. September 1831, über deren Vorgeſchichte, Entſtehung und Fortbildung man in § 17 das Nähere vergleichen wolle. Im Uebrigen kommen als Quellen in Betracht:

a) Die Geſetzgebung des Deutſchen Reichs, inſofern dieſelbe innerhalb der verfaſſungsmäßigen Zuſtändigkeit des Reichs Einfluß auf die Staatseinrichtungen der Einzelſtaaten ausübt, was namentlich auf dem Gebiete der Regierungsprincipien der Fall iſt (vergl. unten Abſchnitt III).

b) Die Landesgeſetzgebung.

c) Die völkerrechtliche Gewohnheit [1]).

Was ſpeciell die Landesgeſetzgebung anlangt, ſo gelten für die das Staatsrecht berührende Geſetzgebung in formeller und materieller Beziehung beſondere, von den allgemeinen Normen über das Zuſtandekommen von Geſetzen abweichende, Grundſätze [2]) an ſich nicht. Nur hinſichtlich der Abänderung der Verfaſſungsurkunde und des Landtags-Wahlgeſetzes werden weiterhin (ſ § 17 IV und § 18 II) Beſonderheiten zu verzeichnen ſein. Verordnungen des Königs oder der Miniſterien kommen als Rechtsquellen für das Staatsrecht nur ausnahmsweiſe in Betracht, zumal Nothverordnungen Aenderungen an Verfaſſungsurkunde und Wahlgeſetz nicht vornehmen dürfen (ſ. u. § 10. III).

Unter den Sammlungen der Landesgeſetze ſind die wichtigſten:

a) Amtliche Sammlung ſeit 1818, jetzt mit dem Titel: Geſetz- und Verordnungsblatt für das Königreich Sachſen [3]).

b) Privatſammlungen aller Geſetze: J. C. Lünig, Codex Augusteus. 1724. 2 Bände. Fortſ. 1772, 1806, 1824 (je 2 Bände), reicht bis 1818 [4]). W. Schaffrath, Codex Saxonicus. 1842. Fortſ. 1847, reicht bis 1842. Francke, Die Geſetzgebung des Königreichs Sachſen ſeit 1818; 1882 f., bis jetzt 5 Lieferungen.

---

1) Opitz, Sächſ. Staatsrecht I, S. 49 führt noch die Zuſage des Staatsoberhauptes gemäß V.U. § 138 (ſ u. § 17. IV) mit auf. Allein dieſelbe ſchafft kein neues objectives Recht, ſondern erſcheint als ein dienſteidesähnliches Verſprechen des höchſten Staatsorgans, das beſtehende Staatsrecht achten zu wollen.

2) Ueber dieſe Grundſätze vergl. unten § 18 II und § 21, ſowie Schmidt Vorleſungen über Sächſ. Privatrecht (1869) I. S. 26 f Leuthold, Sächſiſches Verwaltungsrecht (1878) S. 68 ff.

3) Als beſtes alphabethiſches Repertorium aller Landesgeſetze (bis 1876) iſt zu nennen das Richter'ſche, 3. Aufl. 1861, 2 Bände. Fortſ. 1868, 1877. — Ein wichtiges Auslegungsmittel für neuere Geſetzgebung bilden die amtlich in Druck gelegten Landtagsmittheilungen (I. Kammer, II. Kammer geſondert) und Landtagsacten (jetzt in 4 Abtheilungen: Königliche Decrete, Deputationsberichte der beiden Kammern, ſtändiſche Schriften, nebſt Beilagen), zuerſt 1830 veröffentlicht.

4) Nicht mit in dieſe Sammlung aufgenommen ſind die Verordnungen des preußiſchen und ruſſiſchen Generalgouvernements 1813—1815, beſonders gedruckt im Gouvernementsblatte, 4 Bände.

c) O. F. Walter, Die Verfassungsgesetze des K. Sachsen. Für den Handgebrauch zusammengestellt. Anhang: Die Verfassung des Deutschen Reichs und das Reichstagswahlgesetz. 1875. 248 S. Auf S. 1—173 guter Textabdruck der Verfassungsurkunde mit den zahlreichen Novellen, der Wahlgesetzgebung und einiger anderer organischer Gesetze.

d) Von den zahlreichen Sammlungen älterer Urkunden verdienen für das sächsische Staatsrecht außer Lünig's deutschem Reichsarchive (1724 ff.) besonders Erwähnung: A. F. Glafey, Kern der Geschichte des Chur- und Fürstlichen Hauses Sachsen, 4. Aufl. 1753, wegen der S. 789 bis 1214 reichenden Urkundenbeilagen und die I. (die Landesgeschichte betreffende) Abtheilung des Codex diplomaticus Saxoniae regiae, von welcher z. B. der I. (die Zeit bis 1099 umfassende) Band, herausgegeben 1882 von Posse, vorliegt.

III. Litteratur: a) Das Staatsrecht seit der Verfassungsurkunde (V.U.):

H. G. Opitz, Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen. I. Band. 1884. 291 S. und 3 Stammtafeln. Der vorliegende Band behandelt in ruhiger, recht vollständiger und im Wesentlichen zutreffender Weise die Lehren 1) vom Staatsgebiete und den Staatsunterthanen (wobei anhangsweise die „besonderen durch die Verf.Urk. garantirten Grundsätze über die Staatsverwaltung" berührt werden) und 2) vom Staatsoberhaupte und seinen Organen. Ein zweiter Band soll das Ständerecht bringen. Hiernach fehlt die wichtige und jedenfalls in das Verfassungsrecht gehörige Lehre von der Staatsgewalt als solcher, ihrem Wirken und materiellen Inhalte. Das Verwaltungsrecht, einschließlich der Lehre von den Communalverbänden, ist grundsätzlich ausgeschlossen. O. Fischer, Das Verfassungs- und Verwaltungsrecht des Deutschen Reichs und des K. Sachsen in seinen Grundzügen gemeinfaßlich dargestellt. 1882. 67 S., enthält auf S. 21—67 eine populäre Uebersicht über die Verfassungs- und Verwaltungseinrichtungen Sachsens. F. Milhauser, Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen mit Einschluß des Privatfürstenrechts und der völkerrechtlichen Verhältnisse systematisch dargestellt; in 2 Bänden. I. (einz.) Band. 1839. 326 S. Der erschienene Band enthält die Einleitung, allgemeine Vorbegriffe, die geschichtliche Entwickelung und das Verfassungsrecht. Die Schrift zeichnet sich durch das Streben nach Heraushebung leitender Gesichtspunkte wie durch Ausführlichkeit und Genauigkeit aus. F. Bülau, Darstellung der Verfassung des K. Sachsen aus staatsrechtlichem und politischem Gesichtspunkte. I. (einz.) Theil: Verfassung und Verfassungsrecht 1833. 263 S. Zahlreiche geistvolle Räsonnements und treffende Einzelbemerkungen. Doch thut dem Werthe des Buches der Umstand einigermaßen Eintrag, daß der Verfasser nur erst die V.U. verarbeiten konnte, während die zur Ausführung derselben vorbehaltenen weiteren organischen Gesetze (z. B. Heimathsgesetz, Landgemeinde- O., Königliches Hausgesetz) noch fehlten. J. Grünler, Beiträge zum Staatsrechte des K. Sachsen (auswärtiges Staatsrecht). 1838. 152 S. Mit Klarheit und Sachkenntniß geschriebene Monographie. Hermann Schulze, Die Hausgesetze der regierenden deutschen Fürstenhäuser. III. Band. 1883. enthält in Abth. I (1881. 317 S.) die sächsischen Hausgesetze mit einer zusammenfassenden geschichtlichen Einleitung.

b) Aus der Litteratur vor der V.U. verdienen Erwähnung:

C. H. v. Römer, Staatsrecht und Statistik des Churfürstenthums Sachsen und der dabei befindlichen Lande. 1787 f. 3 Bände (nur das Staatsrecht). Wichtig als ausführlichstes Werk aus der Zeit vor der sog. Landestheilung (s. § 3). Ch. F. Weisse, Lehrbuch des K. S. Staatsrechts. 1824 f. 2 Bände. Das Werk, von dessen Verfasser auch umfängliche Werke über die allgemeine Geschichte Sachsens herrühren, zeichnet sich durch genaue Berücksichtigung der historischen Entwickelung und der Litteratur aus.

c) Aus verwandten Disciplinen:

Staatshandbuch des K. Sachsen. Erscheint meist alle 2 Jahre. Zuerst herausgegeben vom statistischen Vereine 1837, später vom k. statistischen Bureau. In einer Reihe von Jahrgängen finden sich außer dem Behördenschematismus ausführliche Mittheilungen über die Verfassungseinrichtungen und Competenzverhältnisse. C. E. Leuthold, Das K. Sächsische Verwaltungsrecht, systematisch dargestellt. 1878. 426 S. Enthält S. 96—185 einen Abriß des Staatsrechts. C. v. d. Mosel, Repertorium des K. S. Verwaltungsrechts, alphabetisch zusammengestellt. 4. Aufl. 1882. 728 S. Abgeschlossen 1. Juli 1882. Sehr zuverlässiges Nachschlagebuch. O. Fischer, Zeitschrift für Praxis und Gesetzgebung der Verw. 1880 f. bis jetzt 4 Bände [1]). C. W. Böttiger, Geschichte des Kurstaates und Königreichs Sachsen. 2. Aufl. v. Th. Flathe, 1867. 2 Bände. Archiv für die Sächsische Geschichte v. W. Wachsmuth und K. v. Weber, 1863 ff. Seit 1880 unter dem Titel „Neues Archiv" fortgef. v. H. Ermisch. Bis jetzt im Ganzen 22 Bände.

§ 2. **Sachsen als deutscher Staat.** Von jeher ist das Gebiet, welches jetzt das Königreich Sachsen bildet, seiner Lage und mäßigen Größe halber gleich den übrigen

1) Aeltere juristische Zeitschriften s. bei Leuthold, Verw.R. S. 64 f.

deutschen Staaten Theil eines größeren politischen Ganzen gewesen. Freilich war zu verschiedenen Zeiten die staatsrechtliche Form, in welcher es als Theil zum Ganzen stand, sehr verschieden.

a) Der Kern des Landes (s. § 3), die Mark Meißen, war als Lehn des deutschen Reiches an das Haus Wettin gekommen und auch fast alle späteren Erwerbungen des letzteren, insbesondere das Herzogthum Sachsen (Wittenberg) mit der Kurwürde, wurden vom Reiche als feuda majora empfangen. Auf diese Belehnung war also im Wesentlichen der Besitz des Hauses an landesfürstlicher Hoheit, Regalien und Gerechtigkeiten, welcher nach deutschem Lehnrechte als wahres Mannlehen vererbt ward, gestützt. Der Kurfürst von Sachsen war demnach des römisch-deutschen Kaisers Lehnmann, demselben die Lehnstreue und Lehnsdienste, insbesondere die Verrichtung des Erzmarschallamtes und die Heeresfolge, schuldig und mit seinen Landen der Gesetzgebung, Rechtspflege und Verwaltung des Reichs unterworfen, soweit nicht eine thatsächlich allerdings im weiten Maße stattfindende und fast zur unbeschränkten Landeshoheit führende Exemtion bestand. Da aber das römisch-deutsche Reich eine durch Stände beschränkte (Wahl-)Monarchie war, so stand dem Kurfürsten auf der anderen Seite das Stimmrecht im Kurfürsten- und Fürstencollegium des Reichstags und damit die Theilnahme an der Kaiserwahl und an der Reichsgesetzgebung zu, woran sich noch eine Anzahl Sonderrechte (insbesondere Reichsvicariat in den Ländern sächsischen Rechts, Directorium des corpus Evangelicorum, Direction des obersächsischen Kreises) anschloßen [1]). Mit der Auflösung des deutschen Reichs, dessen letzter Kaiser unter'm 6. August 1806 „das reichsoberhauptliche Amt und Würde als erloschen" erklärte, fiel die Reichslehnbarkeit der kursächsischen Lande weg. Auch der Lehnsverband, in welchem das Kurhaus wegen einzelnen seiner Besitzungen zu anderen Reichsfürsten gestanden hatte, ward von Kursachsen in der Folge nicht mehr anerkannt [2]) und rücksichtlich der wichtigsten Fälle durch Staatsvertrag beseitigt [3]).

b) Mit der Auflösung des römisch-deutschen Reichs gewann die seitherige Landeshoheit des Kurfürsten von Sachsen den Charakter voller Souveränetät. Doch trat derselbe unter Annahme des Königstitels im Posener Frieden vom 11. December 1806 dem am 12. Juni desselben Jahres begründeten Rheinbunde und nach dessen Hinfällig-

---

1) Die ausführlichste Darstellung über das Verhältniß Kursachsens zum Reiche gibt Römer, Staatsrecht I. S. 287—535.

2) Patent des Königs von Sachsen vom 23. August 1809, worin derselbe die Lehnsherrlichkeit über die in seinen sämmtlichen Landen gelegenen, vormals von Kaiser und Reich oder von einem der Rheinbundsfürsten oder irgend einem auswärtigen Lehnsherren ohne Unterschied und Ausnahme abhängig gewesenen Lehne für ihm angefallen erklärt. Vergl. auch Weiße, Staatsrecht II. S. 518. Zachariä, Sächsisches Lehnrecht. 2. Aufl. 1823, §§ 1, 3. Grünler, Beiträge S. 22 f.

3) nämlich: a) Gegenüber Preußen durch Art. 6 Abs. 2 des Wiener Friedens vom 18. Mai 1815. b) Gegenüber Oesterreich war rücksichtlich der Schönburgischen Herrschaften Glauchau, Waldenburg und Lichtenstein schon durch den Teschener Frieden vom 13. Mai 1779 die böhmische Lehnshoheit beseitigt worden. Der vollständige Verzicht Oesterreichs auf Lehnsherrlichkeit in den sächsischen Landen (über welche namentlich zu vergl. v. Römer I. S. 169 f., Weiße II. S. 517) liegt aber in dem Haupt-, Grenz- und Territorialrecesse v 5. März 1848, welcher (s. Art. XV) „hauptsächlich zur Festsetzung der beiderseitigen Hoheitsgrenzen abgeschlossen" worden ist und durch welchen zweifellos jede Lehnsherrlichkeit Oesterreichs in Sachsen beseitigt sein würde, selbst wenn nicht schon in den Wiener Verträgen (Bundesacte Art. 1, Schlußacte Art. I, II) die vertragsmäßige Beseitigung aller Lehnsverbindungen zwischen den verschiedenen Bundesstaaten zu erblicken sein sollte. Die besonderen Vertragsbestimmungen des Prager Nebenrecesses v. 30. Mai 1635 (s. § 4, II, 1), wonach die Erbfolge in die beiden Lausitzen nach dem Aussterben der männlichen Nachkommen Johann Georgs I. unter gewissen Voraussetzungen der männlichen Descendenz der Töchter jenes Kurfürsten eröffnet werden soll, also eine Abweichung vom Erbrechte des Hauses Wettin vorgesehen wird, sind auch rücksichtlich des noch zu Sachsen gehörigen Theils der Oberlausitz vom Standpunkte des inneren sächsischen Staatsrechts zweifellos deshalb als hinfällig anzusehen, weil nach letzterem (s. § 3, II) das Staatsgebiet untheilbar ist. Vergl. hiezu Weiße I. S. 79, Bülau I, S. 50, Opitz I, S. 28 f. 66 f.

werden infolge Besiegung Napoleons I. dem am 8. Juni 1815 auf dem Congresse zu Wien gestifteten deutschen Bunde bei. Innerhalb beider Staatenbündnisse blieb das Königreich Sachsen ein formell unabhängiger Staat. Insbesondere stand der deutschen Bundesversammlung eine unmittelbare Einwirkung auf die innere Verwaltung der Bundesstaaten nach Art. 32 der Wiener Schlußacte nicht zu, sodaß die vom Bunde beschlossenen Rechtsnormen nur erst durch ihre Bekanntmachung im landesgesetzlichen Wege im Staatsgebiete Kraft erlangten [1]). Dagegen war allerdings die Staatsregierung selbst der Bundesversammlung gegenüber zur Vollziehung der Bundesbeschlüsse verpflichtet [2]). In der Zeit vom 12. Juli 1848 bis zum 10. Mai 1850, während deren die Bundesversammlung den Bestrebungen zu Schaffung einer neuen deutschen Centralgewalt gegenüber außer Thätigkeit getreten war, erfolgte auch im Königreiche Sachsen mit ständischer Genehmigung die Verkündigung der Reichs-Gesetze über die provisorische Centralgewalt u. s. w. sowie der Grundrechte des deutschen Volkes [3]), dagegen nicht diejenige der Frankfurter Reichs- oder Erfurter Unionsverfassung.

c) Auf Grund des auf den deutschen Krieg im Jahre 1866 folgenden Separatfriedens vom 21. October 1866 zwischen Preußen und Sachsen trat letzteres dem unter dem Namen des norddeutschen Bundes neu begründeten Bundesstaate mit ständischer Genehmigung bei [4]) und ging gleich den übrigen Staaten des letzteren 1871 über in das durch Hinzutritt der süddeutschen Staaten neu erstandene, gleichen Charakter tragende deutsche Reich. Ueber die auf der Reichsverfassung vom 16. April 1871 [5]) begründete Stellung der Einzelstaaten in diesem, bei welcher rücksichtlich Sachsens Besonderheiten von Bedeutung [6]) nicht in Betracht kommen, vergl. Laband, Handbuch, I. Halbband. Hervorzuheben ist hier, daß der Staat Sachsen einerseits bei der Reichsgesetzgebung und Verwaltung durch seine Vertretung im Bundesrathe mitwirkt, dagegen aber auch der Gesetzgebung, Rechtspflege und Verwaltung des Reichs nach Maßgabe der verfassungsmäßigen Zuständigkeit des letzteren unmittelbar unterworfen ist.

1) Vergl z. B. den Eingang des Gesetzes, die Einführung des allgemeinen deutschen Handelsgesetzbuchs betr., v. 30. October 1861: Wir Johann u. s. w.: Nachdem zu Folge des nach der deutschen Bundesversammlung vom 18. Dec. 1865 gefaßten Beschlusses der Entwurf eines allgemeinen deutschen Handelsgesetzbuchs durch eine zu diesem Behufe zusammengesetzte Commission ausgearbeitet, auch von der Bundesversammlung in Gemäßheit des ferneren Beschlusses vom 31. Mai 1861 sämmtliche Bundesregierungen eingeladen worden, dem gedachten Entwurfe in ihren Landen baldmöglichst und unumgeändert Gesetzeskraft zu verschaffen, so haben Wir mit Einstimmung Unserer getreuen Stände beschlossen und verordnen ...: § 1. d. A.D.H.G.B. tritt vom 1. März 1862 an ... in Kraft u. s. w.

2) Die sächsische V.U. nimmt mehrfach auf die Bundesverhältnisse Rücksicht. Nach § 1 ist das Königreich ein „Staat des deutschen Bundes". Nach § 89 (sowie Gesetz vom 5. Mai 1851) konnte die Regierung in Ausführung der vom Bundestage gefaßten Beschlüsse durch die mangelnde Zustimmung der Stände nicht gehindert werden. Sie sollten sofort mit der Publikation durch den König in Kraft treten und die Stände verpflichtet sein, die zur Ausführung derselben erweislich erforderlichen Mittel aufzubringen. Wegen der Preßangelegenheiten Verweisung auf die Bundesgesetze in § 35.

3) Verordnungen v. 17. Nov. 1848 (Ges. u. V.O.Bl. S. 267) und v. 2. März 1849 (S. 33 nebst derjenigen vom 20. April desf. J. S. 65). Die Bestimmungen der Grundrechte wurden, unter Wahrung inmittelst erworbener Privatrechte, durch Wiederaufhebung der V.O. v. 2. März 1849 durch Gesetz v. 12. Mai 1851 (S. 127) wieder außer Kraft gesetzt.

4) Vergl. die Verordnung vom 25. Juni 1867 (S. 147), durch welche die Bundesverfassung verkündet ward. Neben der letzteren ward ein Militärvertrag zwischen Preußen und Sachsen unter'm 7. Februar 1867 geschlossen, welcher im Wesentlichen in Uebereinstimmung mit Art. 66 der Bundesverfassung steht. Vergl. darüber unten § 15.

5) Eine Publikation für Sachsen im Gesetz- und Verordnungsblatte erfolgte nicht und hatte nicht zu erfolgen, da es sich hier um einen Vertrag des norddeutschen Bundes mit den Südstaaten handelte.

6) Sachsen genießt den Anspruch auf ständige Vertretung im Bundesrathsausschusse für auswärtige Angelegenheiten.

Zweiter Abschnitt.

Das Staatswesen.

§ 3. I. **Das Staatsgebiet.** I. Das Gebiet des Königreichs Sachsen hat ebensowenig wie die übrigen deutschen Staaten eine natürliche, d. h. durch geographische oder ethnographische Verhältnisse bedingte, Umgrenzung. Denn dasselbe wird zwar nach Süden und Südosten durch das Erz- und das Lausitzer Gebirge umschlossen. Allein auf allen übrigen Seiten fehlen entsprechende Abschlüsse, da das Land nur den südöstlichsten Theil eines natürlichen Terrainabschnittes bildet, welcher im Südwesten vom Franken- und Thüringerwalde, im Nordwesten vom Eichsfelde und Harze eingeschlossen, nach Nordosten gegen das märkische Tiefland durch den Fläming abgegrenzt wird [1]). Weiter gehört das Land zwar im Wesentlichen dem Flußsysteme der Elbe an, allein ohne daß seine Grenzen einem natürlichen Abschnitte im Laufe jenes Stromes oder seiner Nebenflüsse entsprächen. Die ethnographische Begrenzung fehlt, insofern die Bevölkerung des Königreichs der Hauptmasse nach lediglich einen Theil des obersächsischen Sprachstammes umfaßt, zu welchem außerdem noch die Bewohner der thüringischen Staaten nördlich vom Thüringer-Walde, des südlichen Theils der preußischen Provinz Sachsen, der preußischen Lausitz, Schlesiens und Nordböhmens gehören [2]).

Die Grundlage für die Bildung des sächsischen Staatsgebiets ist vielmehr im Wesentlichen eine dynastische, indem dasselbe den dermaligen Herrschaftsbereich der albertinischen Linie des Hauses Wettin (s. u. §§ 7 und 18) umfaßt. Den Kern des Länderbesitzes der letzteren bildete nämlich die von König Heinrich I. gegründete Markgrafschaft Meißen an der Oberelbe, deren Markgrafen seit dem Jahre 1123 ununterbrochen jenem Hause angehörten [3]). Wie im übrigen Deutschland schloß sich im weiteren Laufe des Mittelalters an diesen Kern und an die Stammgüter des Hauses durch privatrechtliche Titel und Belehnungen ein fernerer Ländererwerb an, welchen specieller zu schildern hier nicht der Ort sein kann [4]). Erwähnung fordert jedoch, daß im Jahre 1423 das erledigte Herzogthum Sachsen mit der daran haftenden Kurwürde vom Kaiser Sigismund dem wettinischen Markgrafen Friedrich dem Streitbaren verliehen ward [5]). Denn seitdem wurde für die Fürsten aus dem Hause Wettin die Bezeichnung als Kurfürsten (und Herzöge) von Sachsen, für ihren Länderbesitz aber der Namen „Sachsen" üblich, bei welchem es auch verblieb, als der Kurfürst Friedrich August III. im Jahre 1806 die Königswürde annahm (s. § 18). Die gegenwärtige Abgrenzung des Landesgebietes [6]) gründet sich

a) gegenüber dem Königreiche Preußen auf den Wiener Frieden vom 18. Mai 1815 [7]), durch welchen der größere Theil des damaligen Königreichs Sachsen an Preußen abgetreten werden mußte, und auf die daran sich anschließende Hauptconvention vom

1) Staatshandbuch für das Königreich Sachsen 1865/1866 S. VII.
2) Vergl. H. Kiepert, Völker- und Sprachenkarte von Deutschland und Nachbarländern.
3) Vergl. jetzt namentlich Posse, Die Markgrafen von Meißen und das Haus Wettin bis zu Conrad dem Großen. 1881.
4) S. u. A. die sorgfältige Darstellung bei Milhauser I, S. 40 f. Tutzschmann, Atlas zur Geschichte der Sächs. Lande. Mit Erläuterungen.
5) Siehe den betr. Lehnbrief v. 6. Januar 1423 u. a. bei Lünig, Reichsarchiv part. spec. cont. I.
6) s. Grünler, Beiträge S. 18 f.
7) Generalgouvernementsblatt für Sachsen v. 28. Mai 1815 (IV. Band Stück 119 S. 819).

28. August 1819 zur Vollziehung des gedachten Friedensvertrags und zu näherer Bestimmung der durch denselben veranlaßten Auseinandersetzungen und Ausgleichungen [1];

b) gegenüber der österreichisch-ungarischen Monarchie, von welcher 1845 bereits das Gut Schirgiswalde nebst 3 Ortschaften an Sachsen übergeben worden war, auf den Haupt-, Grenz- und Territorial-Receß vom 5. März 1848 (nebst Separatacte und Convention über die Grenzbäche, dazu die nachträgliche Ministerialerklärung vom 15. December 1849 [2]);

c) gegenüber dem Großherzogthume Sachsen-Weimar-Eisenach auf Art. XXXII der gedachten Hauptconvention mit Preußen [3];

d) gegenüber dem Herzogthume Sachsen-Altenburg auf den Heitzer Vertrag vom 23. Juli 1567 [4]).

II. Bereits der Stammvater der albertinischen Linie des Hauses Wettin, Herzog Albrecht von Sachsen, bestimmte unter Bekräftigung seiten seiner Söhne und unter Zustimmung der Landstände sowie mit kaiserlicher Genehmigung im Jahre 1499, daß der jedesmalige älteste Leibeslehenserbe aus seinem Hause alle diejenigen Lande, welche er von seinem Vater, Kurfürst Friedrich II., und dessen Bruder, Herzog Wilhelm, ererbt oder was er sonst in diesen und den umliegenden Landen auf Wiederkauf oder andere Art an sich gebracht, als einen unzertrennten und untheilbaren Landeskörper erhalten solle; die jüngeren Miterben aber mit einigen Aemtern und Besitzungen, jedoch ohne Regierung, abgefunden werden möchten [5]). Zwar verfügte gleichwohl einer seiner Nachkommen, Kurfürst Johann Georg I., in seinem Testamente vom 20. Juli 1652 die Theilung seiner Erblande unter seine vier Söhne, von denen allerdings dem ältesten das Hauptgebiet verblieb. Dadurch, daß die drei Nebenlinien (Weißenfels, Merseburg und Zeitz) sämmtlich bald ausstarben, ward jedoch der Länderbesitz des Hauses Wettin albertinischer Linie wieder in Einer Hand vereinigt. In den Reversalien, welche der Landesfürst den Ständen auf dem Landtage ertheilte [6]), pflegte seitdem die Zusicherung mit aufgenommen zu werden, „daß ohne der Landschaft Rath und Einwilligung die zu dem Königreiche Sachsen gehörigen Lande nicht zergliedert, getrennt, veräußert oder verpfändet werden sollen“ [7]).

Dieser Grundsatz fand auch in die gegenwärtig geltende Verfassungsurkunde Aufnahme. Denn nach derselben (§ 1) ist das Königreich Sachsen untheilbar und (§ 2) kein Bestandtheil des Königreichs oder Recht der Krone darf ohne Zustimmung der Stände auf irgend eine Weise veräußert werden. Grenzberichtigungen mit benachbarten Staaten sollen jedoch hierunter nicht begriffen sein, sobald nicht dabei Unterthanen abgetreten werden, welche unzweifelhaft zu dem Königreiche gehört haben [8]). Hiernach bildet der gegenwärtige Territorialbestand des Königreichs Sachsen die staatsrechtliche Grundlage für das letztere, „das Land“ (vgl. Verfassungsurkunde §§ 5. 13. 26. 29. 32. 78. 112.

---

1) Gesetzsammlung S. 237.

2) Gesetz- und Verordnungsblatt 1845 S. 99, 1848 S. 59 f., 1850 S. 6.

3) Durch diesen ward die Abtretung des vormals k. sächsischen Neustädter Kreises von Preußen an das Großherzogthum zum Gegenstande des Staatsvertrags zwischen Sachsen und Preußen gemacht.

4) Bülau I, S. 7 und Glafey, Kern der sächsischen Geschichte S. 873. Im Uebrigen (also hinsichtlich Bayern und Reuß) fehlen gedruckte Unterlagen und bestehen theilweise noch Differenzen. Eine partielle Regulirung gegenüber Reuß ä. L. trifft die Bekanntm. v. 17. März 1879 (Ges.- u. V.O.Bl. S. 174).

5) S. bei Glafey S. 819 f.

6) Ausführliche Nachricht von Churſächs. Land- und Ausschußtagen v. Schreber, 2. Aufl. (1769) S. 65.

7) v. Witzleben, Entstehung der constitutionellen Verfassung S. 238.

8) Ueber das Verfahren zur Aufrechthaltung der Landesgrenze gegenüber dem Königreiche Böhmen und bei den zu diesem Behufe stattfindenden Begehungen, vergl. Fischer, Zeitschrift für Praxis und Gesetzgebung der Verwaltung III, S. 284.

138. 139). Aus diesem Grunde erfordert die Einverleibung eines Gebietszuwachses in den Verband des Königreichs ständische Zustimmung wie eine Verfassungsänderung [1]).

III. Der Aufenthalt innerhalb der Grenzen des Staats verpflichtet zur Beobachtung der Gesetze desselben und begründet dagegen den gesetzlichen Schutz (Verf.-Urk. § 24). Natürlicher Weise gestaltet sich dieses Pflicht- und Schutzverhältniß dann am Innigsten, wenn die betreffende Person die Staatsangehörigkeit im Königreiche Sachsen besitzt (vgl. § 7). Allein es erstreckt sich nicht blos auf die Staatsangehörigen („Unterthanen"), sondern ebenso auf die übrigen im Staatsgebiete aufhältlichen Personen. Unter diesen sind jedoch drei Klassen zu unterscheiden:

a) Reichsangehörige. Für sie besteht, wie im Staatsrechte des Reichs vorzutragen gewesen, ein gemeinsames, im ganzen Reiche wirksames Indigenat. Dasselbe ist im Art. 3 der Reichsverfassung dahin bestimmt, daß der Angehörige eines jeden Bundesstaates in jedem anderen Bundesstaate als Inländer zu behandeln und demgemäß zum festen Wohnsitz, zum Gewerbebetriebe, zu öffentlichen Aemtern, zur Erwerbung von Grundstücken, zur Erlangung des Staatsbürgerrechts und zum Genusse aller sonstigen bürgerlichen Rechte unter denselben Voraussetzungen zuzulassen ist, wie der Einheimische, auch in Betreff der Rechtsverfolgung und des Rechtsschutzes demselben gleich zu behandeln ist. Der nähere und sichere Ausbau dieser „Grundrechts"-Bestimmung mußte der Specialgesetzgebung des Reichs vorbehalten bleiben, welche allein die Grenzen für die Wirkungen des Reichsindigenats zuverlässig regeln kann [2]). Hierher gehört z. B. der Grundsatz, daß Personen, welche in einem Bundesstaate binnen der letzten zwölf Monate wegen wiederholten Bettelns oder Landstreichens bestraft worden sind, der Aufenthalt in jedem anderen Bundesstaate auch künftig versagt werden kann [3]). Auf einzelnen Gebieten fehlt freilich der specielle Ausbau noch [4]).

b) Reichsausländer. Auch für ihre Behandlung seitens der Einzelstaatsgewalten sind zwar eine Reihe eingreifender reichsrechtlicher Grundsätze erlassen [5]). Allein

---

1) Anb. Meinung Bülau, Verfassung S. 22. Allein, wenn es der Regierung, wie Bülau annimmt, freistünde, eine neue Erwerbung „für einen Bestandtheil Sachsens" zu erklären und „unter Sachsens Verfassung und Verwaltung zu stellen", so würden die Grundsätze der V.U. hinsichtlich der Vertretung des Volks durch eine allgemeine Ständeversammlung oder hinsichtlich der Zusammensetzung der letzteren ohne ständische Genehmigung hinfällig gemacht und es würde ferner der Verpflichtung der Stände, V.U. § 97, für Aufbringung des Staatsbedarfs zu sorgen, einseitig ein wesentlich veränderter Inhalt gegeben werden können.

2) Dabei handelt es sich nicht blos um unmittelbare Festsetzung von Rechten und Pflichten für die Reichsangehörigen (z. B. hinsichtlich der Gewerbefreiheit, des Militärdienstes), sondern auch um Bestimmung von Grenzen für den Inhalt der Landesgesetzgebungen (z. B. zu Vermeidung der Doppelbesteuerung). — Einige z. Th. bereits wieder antiquirte Specialbestimmungen enthielten schon die Absätze 3 ff. des Art. 3 der Reichsverf.

3) Reichsgesetz v. 1. November 1867 § 3.

4) So z. B. auf dem Gebiete des bürgerlichen Rechts, soweit dasselbe noch Landesrecht ist. Nach dem k. sächs. Bürg.Ges.Buche ist die Rechts- und Handlungsfähigkeit, Eingehung und Auflösung der Ehe, väterliche Gewalt und Vormundschaft nach den Gesetzen desjenigen Staats zu beurtheilen, dessen Unterthan die betreffende Person ist (§§ 7, 13, 15, 16; Ausnahmen §§ 8, 19). — Auf dem Gebiete des Unterstützungswesens besteht eine Besonderheit gegenüber Bayern, insofern über Ausweisung, Uebernahme und Verpflegung noch jetzt der Gothaer und der Eisenacher Vertrag (s. für Sachsen Ges.- u. V.O.Bl. 1851 S. 407: Verordnung vom 9. December 1851 zum Vertrage v. 15. Juli d. J. und 1853 S. 265: Verordn. v. 17. Nov. 1853 zum Vertrage v. 11. Juli d. J.) gelten; auf dem Gebiete des Eherechts eine andere demselben Staate gegenüber insofern, als der Bräutigam aus dem rechtsrheinischen Bayern auch jetzt noch den politischen Eheconsens beizubringen hat (Min.V.O. v. 26 Febr. 1877, Zeitschr. f. Rechtspflege u. Verw. Band 44 S. 182).

5) Z. B. hinsichtlich der Naturalisation, des Gewerbebetriebs, einschließlich Hausirens und Marktverkehrs, der Paßbehandlung, der Patentgewährung, der Unterstützung im Falle der Hülfsbedürftigkeit bis zum Eintritte der Transportfähigkeit, hinsichtlich des Umfangs der Dingpflicht (wodurch der frühere sächsische landsassiatus plenus, d. i. die Pflicht in Sachsen angesessener Ausländer, vor dem Gerichte des betreffenden Grundstücks auch in rein persönlichen Klagsachen Recht zu nehmen, — Osterloh, ordentl. bürgerl. Proceß, 4. Aufl. 1860, 1. Band § 13 9 — beseitigt

die Reichsverfassung enthält keine grundrechtlichen Normen darüber, sodaß den Einzelstaaten grundsätzlich und insoweit nicht Specialgesetze des Reichs entgegenstehen, die Füglichkeit geblieben ist, das Verhältniß der im Staatsgebiete sich aufhaltenden Ausländer landesrechtlich [1]), bez. im Wege des Staatsvertrages [2]), zu regeln. Hierbei ist naturgemäß mit dem Maße der Pflichten gegen das Inland auch der Kreis dr Rechte in demselben ein engerer, als bei den Staatsangehörigen.

c) Exterritoriale, also insbesondere die Mitglieder der diplomatischen Missionen sowie ihre Angehörigen und auswärtigen Bediensteten, ingleichen in Sachsen aufhältliche Souveräne [3]). Völkerrechtlich gelten sie grundsätzlich als befreit von den Ausflüssen der inländischen Staatsgewalt. Reichsrechtlich entspricht dem eine Reihe processualischer und verwaltungsrechtlicher Befreiungen [4]). Landesrechtlich genießen sie Befreiung von der Staatseinkommensteuer [5]), dem Urkundenstempel und der Erbschaftssteuer [6]). Auch bestehen besondere Grundsätze wegen Regulirung ihrer Nachlässe [7]).

§ 4. **Provinzialgebiete.** I. Wie in den übrigen deutschen Landen war auch für die Besitzungen des Hauses Wettin das einigende Band ursprünglich nur die Gemeinsamkeit des Fürstenhauses. Unter einander standen die einzelnen vom letzteren abhängigen Gebiete in einer staatsrechtlichen Verbindung nicht. Auch waren die Erwerbstitel des Fürstenhauses und die Befugnisse desselben gegenüber den verschiedenen Gebietstheilen keineswegs die gleichen. Die zunehmende Schwäche der Reichsgewalt gestattete aber den wettinischen Fürsten ebenso wie zahlreichen anderen deutschen Fürstenhäusern die allmälige Consolidirung ihrer Besitzungen zum einheitlichen Landesgebiete. Von den in dieser Beziehung mit einschlagenden hausrechtlichen Bestimmungen der albertinischen Linie gegen Zersplitterung des Gebiets durch Erbtheilung ist oben § 3 bereits die Rede gewesen. Was dagegen das Verhältniß des Fürstenhauses gegenüber den Landen selbst anlangt, so erscheint als der erste wichtige Schritt zur Herstellung einer Landeseinheit die Einbe-

worden ist). Hierzu treten bezüglich bestimmter Auslandstaaten die Staatsverträge des Reichs, wegen Auslieferung, Niederlassung, Unterstützung und Uebernahme, Zollbehandlung u. s. w.

1) Hiernach haben sie die völkerrechtlich hergebrachte Füglichkeit behalten, Ausländer nach dem Ermessen der Regierung — polizeilich — aus dem Staatsgebiete auszuweisen (Funke, Polizeigesetze des Königreichs Sachsen, II. Band. 1847. S. 111 f Leuthold in v Holtzendorff's Rechtslexikon 3. Aufl 1880. I. Band S. 195). Es gelten ferner diejenigen Grundsätze des Landesrechts fort, welche die Ausländer zur Beibringung einer Heirathsbewilligung (Verordn. v. 5. Febr. 1852, Ges.- u. V.O.Bl. S. 18) verpflichten und die Besteuerung der Ausländer regeln (s. namentlich § 2, 3 des Einkommensteuergesetzes v. 2. Juli 1878) sowie das Retorsionsrecht auf civilrechtlichem Gebiete vorbehalten (B.G.B. § 20. Ein- u. Ausf.B.O. dazu § 3) Handelt es sich um gesetzliche Bestimmungen, deren Zweck nur erfüllt werden kann, wenn auch die im Inlande aufhältlichen Ausländer ihnen unterworfen werden, z. B. um Polizeigesetze (Impfzwang: s. Leuthold, Sächs. Verw.Recht S. 252), so sind die Ausländer selbstverständlich den Inländern gleich zu behandeln.

2) Hierher gehören z. B. Verträge über die Behandlung ausländischer Kinder hinsichtlich der Schulpflicht (mit Oesterreich: Ges.- u. V.O.Bl. 1877 S. 177, 206), über die Verhältnisse in Grenzorten stationirter Beamten (mit Oesterreich z. B. Ges.- u. V.O.Bl. 1879 S. 178), über Eheconsense (mit Oesterreich: Ges.- u. V.O.Bl. 1869 S. 144).

3) Grünler, Beiträge S. 84 f.

4) S. Gerichtsverf.Ges. § 18 f.; Friedenseinquartirungsgesetz § 4, 2); Naturalleistungsgesetz v. 13. Februar 1875 § 3.

5) Ges. v. 2. Juli 1878 § 6, 3).

6) Ges. v. 13. Nov. 1876 Art. 2.

7) „Ereignet sich im K. Sachsen der Todesfall eines auswärtigen Souveräns, der Gemahlin eines solchen oder eines Mitgliedes eines anderwärtigen souveränen Hauses oder einer Person, welcher Exterritorialität zusteht, so ist von dem Gerichtsamte, in dessen Bezirke das Ableben stattfand, unverzüglich zur Einholung von Verhaltungsvorschriften an das Justizministerium Bericht zu erstatten. Vorkehrungen zur Sicherung der Verlassenschaft sind nur zu treffen, wenn sie von einer dazu berechtigt erscheinenden Person aus der Umgebung des Verstorbenen beantragt werden oder wenn sie sich unter besonderen Umständen als durch das Interesse des auswärtigen souveränen Hauses oder des fremden Staates geboten darstellen." V.O. (sog. Gerichtsordnung) v. 9. Januar 1865 § 10.

rufung von Landtagen für das gesammte Staatsgebiet, welche zuerst im Jahre 1438 erfolgte [1]). Bis dahin hatten für die einzelnen selbstständigen Gebietstheile besondere Landtage bestanden. Diese traten nun außer Wirksamkeit und die Landesherren konnten daher auch in Bezug auf die Verwaltungseinrichtungen ihre Lande als ein einheitliches Ganzes behandeln, welches für die Zwecke der Verwaltung in einzelne Districte — also nicht mehr Provinzen, sondern Verwaltungsabtheilungen — sich zerfällen ließ. Dies geschah seiten der albertinischen Linie für ihr Gebiet um die Mitte des 16. Jahrhunderts in bleibender Weise, indem damals im Hofrathe (s. § 22) die Arbeiten nach 5 Landesabtheilungen: Kurkreis, Thüringer, Leipziger, Erzgebirgischer und Meißener Kreis vertheilt wurden [2]), zu welchen noch im nämlichen Jahrhunderte infolge weiterer Gebietserwerbungen der Vogtländische und der Neustädter Kreis hinzutraten. Die neue Eintheilung ward auch bald (1552) für die Steuererhebung und allmählig für weitere Verwaltungszwecke benutzt. Die in die Kreiseintheilung einbezogenen — incorporirten — Lande bildeten also bereits einen „geschlossenen Landesbezirk" [3]) mit einheitlicher Verfassung und Verwaltung. Sie nahmen jedoch nicht denjenigen Länderbesitz, welcher dem Hause Wettin allmählig noch zuwuchs, in sich auf. Vielmehr behielten die später erworbenen Gebiete als „nicht incorporirte Lande" ihre besondere Provinzial-Verfassung und Verwaltung. Im Wiener Frieden von 1815 sind sie mit einziger Ausnahme eines Theils der Markgrafschaft Oberlausitz sämmtlich an Preußen abgetreten worden, an welches gleichzeitig ein Theil der Kreislande fiel. Außer der Landeshoheit in den vorgedachten, theils incorporirten, theils nicht incorporirten, unmittelbaren Landen hatten die Wettiner Fürsten im Laufe der Zeit auch eine Reihe von Hoheitsrechten an den benachbarten oder enclavirten Gebieten geistlicher Stifter und weltlicher Großen erlangt. Zunächst erfolgte in einer Reihe Verträge aus dem 16. und 17. Jahrhunderte die „perpetuirliche Postulation" der Albertiner als Bischöfe und Administratoren der (evangelisch gewordenen) Hochstifter Meißen (mit Collegiatstift Wurzen), Naumburg (mit Zeitz) und Merseburg, von denen übrigens ersteres 1666 den unmittelbaren Landen nachträglich incorporirt ward. Die albertinischen Fürsten übten nunmehr hier die Landeshoheit aus; doch blieben besondere Stiftsregierungen und — außer in Meißen — auch besondere Stiftstage und Steuernormen bestehen. Anßerdem überkam das sächsische Kurhaus die Oberhoheit über eine Reihe standesherrlicher Gebiete, von welchen in den dermaligen Landesgrenzen noch das Schönburgische und Solms-Wildenfelsische liegen [4]).

Als im Jahre 1815 der größte Theil der nicht incorporirten Lande abgetreten worden war, erfolgte die Heranziehung der Stände der sächsisch gebliebenen Theile der Stifter Merseburg und Naumburg sowie der Oberlausitz zu der erbländischen Landschaft, welche übrigens schon vor der Landestheilung, im Jahre 1811, angestrebt worden war [5]).

II. Zu voller staatsrechtlicher Einheit gelangte das gesammte Landesgebiet der albertinischen Linie des Hauses Wettin durch die Verfassungsurkunde, welche in § 1 ausspricht, daß das Königreich Sachsen „ein unter Einer Verfassung vereinigter Staat" ist, und im § 61 verfügt, daß für das ganze Königreich „eine allgemeine Ständeversammlung besteht". Dadurch wird also für alle Theile des Landes dasjenige als bindend hingestellt, was die verfassungsmäßigen Staatsorgane bestimmen. Nicht ausgeschlossen erscheint aber damit, daß die letzteren Verfügungen nur für einzelne Landestheile treffen, und ebensowenig wurden durch jene Verfassungsbestimmungen solche bestehende ältere Ein-

1) v. Witzleben, Entstehung der constitutionellen Verfassung S. 30 f.
2) Canzleiordnung v. 5. August 1547 S. auch v. Witzleben a. a. O. S. 81 f.
3) v. Römer, Churfächs. Staatsrecht I, S. 14.
4) Die eingehendste Darstellung über die Verhältnisse der einzelnen Landestheile gibt v. Römer, a. a. O. I. S. 13—176. Nächstdem s. Weiße, Lehrbuch S. 15 ff.
5) Witzleben, a. a. O. S. 122 f.

richtungen beseitigt, welche zu ihnen nicht im Widerspruche standen. Daher spricht denn auch der vorerwähnte § 61 der Verfassungsurkunde weiter aus: „Neben selbiger (der allgemeinen Ständeversammlung) wird die besondere Provinzial-Landtagsverfassung in der Oberlausitz und die Kreistagsverfassung in den alten Erblanden, vorbehältlich der in Rücksicht beider nöthig werdenden Modificationen, noch ferner fortbestehen." Was zunächst

1. die alten Erblande anlangt, so ist hierunter derjenige Theil der alten incorporirten Lande zu verstehen, welcher 1815 bei der Landestheilung beim Königreiche Sachsen verblieben war, also der Meißener, Leipziger, Erzgebirgische und Voigtländische Kreis in ihren Hauptbestandtheilen, welchen die von den übrigen Kreisen und den thüringischen Stiftern bei Sachsen gebliebenen kleinen Gebiete zugewiesen wurden. Die Erblande hatten, wie oben unter I ausgeführt, eine einheitliche landständische Vertretung und staatliche Verwaltung seit Jahrhunderten besessen, die Kreiseintheilung nur den Charakter der Schaffung von Verwaltungsbezirken gehabt. Der einzelne Kreis erscheint also nicht als Provinz mit besonderen staatsrechtlichen Eigenthümlichkeiten. Dagegen waren bereits im 18. Jahrhunderte Versammlungen der Herrschafts- und Rittergutsbesitzer sowie städtischer Deputirten (Kreisconvente, Kreistage) des einzelnen Kreises üblich geworden, bei welchen die Wahlen der in die landständischen Ausschüsse entsendeten Personen (s. § 19) stattfanden, auch Berathung über sonstige, den Kreis angehende Angelegenheiten, z. B. Aufbringung öffentlicher Lasten, gepflogen ward [1]). Durch die Kreistagsordnung vom 10. August 1821 [2]) wurde diese Einrichtung eingehend geregelt. Die Kreisstände zerfallen hiernach auch jetzt noch in eine ritterschaftliche und eine städtische Corporation, während eine Vertretung des kleinen ländlichen Grundbesitzes u. s. w. durch dörfliche Abgeordnete mangelt. Ihre Thätigkeit beschränkt sich dermalen auf die Verwaltung etwaiger Kreisfonds, sowie auf Berathung und Vertretung von Kreisinteressen [3]). Außerdem erfolgt auf den Kreisversammlungen unter Leitung des Kreisvorsitzenden als Wahlcommissars die Wahl der Abgeordneten der Besitzer von Rittergütern und anderen größeren ländlichen Gütern zur I. Kammer der allgemeinen Ständeversammlung (s. § 19). Die Bedeutung der Kreise selbst als Regierungsbezirke hat durch die unter'm 6. April 1835 [4]) erfolgte veränderte Eintheilung des gesammten Staatsgebiets für Zwecke der Landesverwaltung in 4 Kreisdirectionsbezirke (jetzt: Kreishauptmannschaften) aufgehört.

2. Die Oberlausitz besaß, als nicht zu den incorporirten Landen gehörig, ihre eigenen Landstände und ihre eigene Gesetzgebung und Verwaltungseinrichtung. Diese Besonderheiten waren den Ständen des im Prager Frieden vom 30. Mai 1635 (dazu Traditionsreceß vom 24. April 1636) an Kursachsen abgetretenen Landes unter'm 2. October 1637 ausdrücklich gewährleistet worden [5]). Nachdem bei der Landestheilung auch die Hälfte der Oberlausitz an Preußen verloren gegangen war, berief die Regierung die Stände des bei Sachsen verbliebenen Theils mit auf den Landtag der Erblande ein, suchte also bereits diejenige völlige Verschmelzung beider Gebiete des albertinischen Hauses Sachsen zu Einem Staatswesen herbeizuführen [6]), welche nachher durch die Verfassungsurkunde in vollem Umfange verwirklicht worden ist. Analog den Kreisständen der erbländischen Kreise blieben aber gleichwohl die Oberlausitzer Stände in der geminderten

1) Vergl. des Näheren Weiße, a. a. O. I. S. 172 ff. Bülau, Darstellung (I) S. 114 f.

2) Gesetzsammlung S. 95.

3) Von Bedeutung ist in dieser Beziehung die auf Anregung der ritterschaftlichen Kreisstände der 4 erbländischen Kreise geschehene Errichtung eines erbländischen ritterschaftlichen Creditvereins (Pfandbriefinstituts) geworden; vergl. das Statut im Gesetz- u. V.O.Bl. 1844, S. 164 f.

4) Gesetz- u. V.O.Bl. S. 237.

5) Vergl. die Urkunden u. a. bei Glafey, Kern der Sächs. Geschichte S. 1088 und Oberlausitzer Collect. Werk II S. 1408 sowie Cod. Aug. II, S. 174 f.

6) Auch die erbländische Gesetzsammlung ward durch Mandat v. 12. März 1821 § VI (Ges. S. S. 23) auf die Oberlausitz mit ausgedehnt.

Bedeutung als Intereſſenvertretung eines im Weſentlichen unſelbſtſtändig gewordenen, incorporirten Landestheils fortbeſtehen. Aehnlich wie auf den erbländiſchen Kreisverſammlungen iſt auf den Provinziallandtagen der Oberlauſitz im Weſentlichen nur eine Vertretung der Herrſchaftsbeſitzer, Prälaten und Rittergütern einerſeits, der größeren Städte (und zwar der Vierſtädte Bautzen, Zittau, Kamenz und Löbau) andererſeits vorhanden, wogegen die kleineren Städte und die Landgemeinden nur in ſehr beſchränktem Maße vertreten ſind. Als ſtändige Organe der Landſchaft, welche mehrere Provinzialanſtalten unterhält [1]), fungiren der Landesälteſte [2]) und der Landesbeſtallte [3]).

Die Geſetze, welche der König mit Zuſtimmung der allgemeinen Ständeverſammlung des Staates für das Geſammtgebiet des letzteren erläßt, ſind ohne weiteres auch für die Oberlauſitz gültig. Dagegen iſt der König bei der Ausübung der Staatsgewalt in der Oberlauſitz im Uebrigen durch eine vertragsmäßige Uebereinkunft beſchränkt, welche auf Grund bereits im Jahre 1831 [4]) ertheilter Zuſicheruug im Jahre 1832 getroffen und mittelſt der Urkunde vom 17. November 1834 [5]) bekannt gemacht worden iſt. Hiernach müſſen,

a) wenn bereits in den alten Erblanden promulgirte Geſetze in der Oberlauſitz eingeführt werden ſollen, die Provinzialſtände mit ihrem Gutachten gehört werden (Urk. § 2) [6]).

b) Zuſtimmung der Provinzialſtände iſt erforderlich zu Entwürfen neuer blos für die Oberlauſitz beſtimmter Geſetze in Bezug auf die dortige rein provinzielle Verfaſſung und die daſelbſt beſtehenden Einrichtungen und Stiftungen (Provinzialſtatuten), ehe die Vorlagen an die allgemeine Ständeverſammlung gelangen (Urk. § 7). Auch ſoll an der Religions- und kirchlichen Verfaſſung der Oberlauſitz, wie ſolche nach dem Traditionsreceſſe vom 30. Mai 1635 und dem Traditionsabſchiede vom 24. April 1636 vertragsmäßig feſtſteht, ohne vorher ausdrücklich erklärtes Einverſtändniß der Provinzialſtände nichts geändert werden (Urk. §§ 3. 11).

c) Diejenigen ſpeciellen nutzbaren Befugniſſe von Privatperſonen, welche nicht in Privattiteln, ſondern in Beſtimmungen der eigenthümlichen oberlauſitzer Verfaſſung ihren Grund haben [7]), dürfen nur gegen eine mit Zuſtimmung der Provinzialſtände für angemeſſen zu achtende Entſchädigung geſchmälert oder aufgehoben werden (Urk. § 6).

d) Für die Oberlauſitz ſoll zu Bautzen eine Regierungsbehörde und ein zweitinſtanzlicher Gerichtshof (jetzt Landgericht) beſtehen, deren Bezirke jedoch auch erbländiſche Aemter zugetheilt werden können. Bei Beſetzung der Mitgliederſtellen in der Regierungsbehörde

1) Insbeſondere gehört hierher die landſtändiſche Bank der Oberlauſitz zu Bautzen (Statut v. 16. Juni 1857, Geſ.- u. V.O.Bl. S. 219) und das Schullehrerſeminar ebendaſelbſt. Vergl. den IV. Abſchnitt und § 53 der unten zu erwähnenden Urkunde v. 17. Nov. 1834.

2) Erſterer leitet als Commiſſar die in der Provinzialverſammlung vorzunehmende Wahl der Oberlauſitzer Abgeordneten des größeren Grundbeſitzes für die erſte Ständekammer.

3) Die Landtagsverfaſſung richtet ſich dermalen nach dem provinzialſtändiſchen Statute vom 17. November 1834 (Landtagsacten 1836 37, I. Abth. I. S. 382 f.).

4) Decret v. 10. Auguſt und Landtagsabſchied v. 4. September 1831.

5) Geſetzſammlung S. 482.

6) Schon früher waren eine Reihe erbländiſcher (namentlich Proceß-) Geſetze nach Gehör der Provinzialſtände in die Oberlauſitz eingeführt worden. Vergl. die Ueberſicht in Richter's Repertorium zur Geſetzgebung des Königreichs Sachſen, 3. Aufl. Bd. II S. 171 f. Gleiche Ausdehnung des Geltungsbereichs fand hinſichtlich einiger anderer, dem Privatrechte angehörigen erbländiſcher Geſetze im Anſchluſſe an § 2 der Uebereinkunft und auf allgemeine ſtändiſche Anregung ſtatt. Vergl. Landtagsacten 1836/37 I, Abth. I, S. 374. Viel wichtiger ward jedoch für die Oberlauſitz der neue in den Formen der Verf.Urk. vom 4. Sept. 1831 für das ganze Land erfloſſene Rechtsſtoff, da der größte Theil des bürgerlichen und öffentlichen Rechts durch die neuere Landesgeſetzgebung umgeſchaffen iſt.

7) Z. B. das Bergregal der Rittergüter; vergl. Steinbeck, Erläuterung des provinziellen Bergrechts in Schleſien und der Oberlauſitz 1871. Kreßner in der Zeitſchr. f. Bergrecht Bd. II S. 33, PublicationsV.O. z. allgem. Berggeſetz v. 16. Juni 1868 § III.

ist stets auf Männer Rücksicht zu nehmen, welche der oberlausitzer Rechte und Verfassung kundig sind (Urk. § 10).

e) Bei jedesmaliger Besetzung der Stelle eines Amtshauptmanns in der Oberlausitz (zu Bautzen) oder der dessen Geschäfte etwa künftig besorgenden Beamten schlagen die Provinzialstände drei gesetzlich qualificirte Personen vor, aus denen der König wählt (Urk. § 10).

Als besondere staatsrechtliche Garantien für diese Provinzialverfassung sind (Urk. §§ 55 f.) vorgesehen: das Versprechen des Königs beim Regierungsantritte, auch die Provinzialverfassung beobachten, aufrecht erhalten und beschützen zu wollen; das Recht der Provinzialstände zu Immediatbeschwerden und zur Ministeranklage beim Staatsgerichtshof wegen Verletzung der Provinzialverfassung; die Bestimmung, daß bei Zweifeln zwischen Regierung und Provinzialständen über die Auslegung der Uebereinkunft und darüber, ob eine Verletzung derselben stattgefunden habe, der Staatsgerichtshof entscheiden soll, wenn nicht beide Theile auf das oberste Landesgericht compromittiren. Im Uebrigen soll, wenn die Verfassungsurkunde für das Königreich Sachsen einmal in Wegfall kommen würde [1]), die Uebereinkunft vom 17. November 1834 ihre Wirksamkeit verlieren und die frühere Provinzialverfassung der Oberlausitz sofort wieder in Kraft treten (Urk. §§ 1. 60) [2]).

III. Von den beiden, bereits weiter oben erwähnten standesherrlichen Gebieten trug früher das eine, die Schönburgischen Receßherrschaften, insofern den Charakter eines besonderen Provinzialgebietes, als daselbst auch nach Aufhebung der Patrimonialgerichtsbarkeit im übrigen Lande die Mediatbehörden des fürstlich und gräflich Schönburgischen Hauses für die Justizpflege und öffentliche Verwaltung fortbestanden. Diese Sonderstellung hat sich jedoch durch die Uebereinkunft vom 29. October 1878 [3]) erledigt, sodaß jetzt nur noch die persönlichen Vorrechte des Hauses Schönburg in Betracht kommen, über welche § 7 zu vergleichen ist.

§ 5. **Die Bezirksverbände.** Wie dem Staate das Reich vorgeordnet ist, so gliedert sich das Staatsgebiet wiederum in zwei Reihen organischer Verbände: die Bezirke und die Gemeinden, welche einen integrirenden Theil der Verfassungsinstitutionen des Staates ausmachen.

I. Die Bezirksverbände sind keine historisch überkommene Einrichtung, sondern nach dem Vorbilde anderer deutscher Staaten erst in neuester Zeit durch die Staatsgesetzgebung in das Leben gerufene Kreiscommunen. „Der Bezirk soll die Gemeinde ergänzen und ihr auf dem Wege der Association und Vereinigung die Mittel zur Schaffung solcher Einrichtungen gewähren, für welche die Kräfte der einzelnen Gemeinde nicht hinreichen" [4]). Der Bezirksverband ist demgemäß nicht mit öffentlicher Gewalt bekleidet [5]),

---

1) Die Reichsgesetzgebung hat auf die Particularverfassung der Oberlausitz nicht Rücksicht genommen und thatsächlich nicht nehmen können. Daher ist z. B. ein in § 5 der Urk. bezüglich der Oberlausitzer Gewerbsverfassung geschehener Vorbehalt, welcher bei Einführung des sächsischen Gewerbegesetzes v. 15. Okt. 1861 noch Berücksichtigung fand (s. Allerhöchste Verordnung v. d. Tage, Gesetz- und V.O.Bl. S. 224) mit Erlassung der Reichs-(Bundes-)Gewerbeordnung gegenstandslos geworden.

2) Ueber die Oberlausitzer Verfassungsverhältnisse geben hauptsächlich folgende Werke Auskunft: Das „Lausitzer Collectionswerk" (Collection der den Statum des Markgrafthums Oberlausitz betreffenden Sachen). 1777 f. 4 Bände. Nachträge 1824. 2 Bände. Ch. G. Käuffer, Grundlinien zum Unterricht in der Oberlaus. Verf. u. Gesch. 1800. Derselbe, Abriß der Oberlaus. Geschichte, 1802, 4 Bde. v. Römer, kursächs. Staatsrecht 1, S. 63 f. und 131 f. Pfeiffer im Neuen Lausitzischen Magazine Bd. 50 (1873). v. Thielau, Vortrag über die Oberlausitzer Verfassungs- und Verwaltungsverhältnisse, Dresden 1848.

3) Gesetz- u. V.O.Bl. S. 394. Die Litteratur über die Schönburgischen Sonderverhältnisse früherer Zeit zählt Opitz I, S. 55 auf.

4) Deputationsbericht in Landtagsmitth. 1871/72, II. Kammer, S. 2760.

5) Leuthold, Sächs. Verw.Recht § 16 Anmerk. 2 a. S. 184.

sondern erfüllt seine Aufgaben im Wege der freien Verwaltung. Die Organisation beruht auf Gesetz vom 21. April 1873 [1]).

II. Jede Amtshauptmannschaft bildet einen Bezirksverband mit den Rechten einer juristischen Person. Eine Veränderung von Bezirksabgrenzungen kann nur nach Anhörung der betheiligten Bezirksvertretungen und des Kreisausschusses durch das Ministerium des Innern vorgenommen werden. Die bezügliche Auseinandersetzung zwischen den betheiligten Verbänden erfolgt im Verwaltungswege. Ueber eine besondere Bezirksangehörigkeit der Bezirkseinwohner ist nichts bestimmt (lediglich in § 24 des Ges. kommt das Wort: Bezirksangehörige, ohne nähere Definition vor). Doch läßt sich jedenfalls nicht behaupten, daß lediglich die Gemeinden als die Anghörigen des Bezirksverbandes anzusehen wären. Denn besteuert werden für Bezirkszwecke die der directen Staatssteuer im Bezirksbereiche unterworfenen Personen und der Staatsfiscus, obwohl die auf die einzelnen Gemeinden ausfallenden Beträge aus der Gemeindekasse zu bezahlen, also durch die Gemeinde umzulegen sind, und wenn (abgesehen von der besonderen Vertretung der Höchstbesteuerten) die Wahl in die Bezirksversammlung durch die Gemeindevertreter erfolgt, so sind eben anderseits die letzteren als solche nicht Mitglieder der Bezirksvertretung. Das Bezirksvermögen besteht aus einer nach Verhältniß des Flächenraums und der Bevölkerungszahl des Bezirks bemessenen Quote derjenigen 9 Millionen M., welche zu diesem Zwecke durch Gesetz vom 25. Juni 1874 aus dem sächsischen Antheile an der französischen Kriegsentschädigung ausgeschieden worden sind, sowie aus den Forderungen aus Darlehen, welche auf Grund des Reichsgesetzes vom 22. Juni 1871 als Beihülfen an Angehörige der Reserve und Landwehr gewährt worden sind und aus den auf diese Darlehen zurückgezahlten Beträgen (Gesetz vom 18. December 1876), als Stammvermögen, endlich aus den durch Abgaben, Anleihen und sonst sich ergebenden Einkünften.

III. Als Bezirksangelegenheiten gelten zur Zeit und vorbehältlich weiteren gesetzlichen Ausbaues der ganzen Institution [2]): Einrichtungen zum Zwecke der Armenversorgung, der öffentlichen Krankenpflege, zur Beförderung des Communicationswegebaues und zur Abwehr eines allgemeinen Nothstandes, sowie (Gesetz vom 15. Januar 1875) die Unterstützung bedürftiger Familien von zum Dienste einberufenen Mannschaften der Reserve, Ersatzreserve und Landwehr. Außerdem sind die Bezirksverbände Lieferungsverbände für Landlieferungen im Kriegsfalle nach Maßgabe des Reichsgesetzes vom 13. Juni 1873 § 17 (vgl. Reichsgesetz-Blatt 1876 S. 154).

IV. Die Organe des Bezirksverbandes sind der Bezirksausschuß und die Bezirksversammlung. Letztere ist berechtigt, für gemeinnützige Zwecke, welche staatsgesetzlich zu Bezirksangelegenheiten erklärt sind oder erklärt werden, Einrichtungen und Ausgaben zu beschließen und zu diesem Behufe das Vermögen des Bezirkes zu verwenden, Anleihen aufzunehmen sowie den Bezirk mit Abgaben zu belasten [3]); über die Umlegung von Bezirksleistungen, deren Aufbringungsweise nicht schon gesetzlich vorgeschrieben ist, zu beschließen; den Bezirkshaushaltplan festzustellen, die Bezirksjahresrechnung zu prüfen und richtig zu sprechen; Aufsicht über die Verwaltung des Bezirksvermögens und der Bezirksanstalten zu führen, sowie über die Anstellung und Besoldung der für diese Ver-

1) Gesetz- und V.O.Bl. S. 284. Dazu Ausführ.V. v. 20. Aug. 1874. — v. Bernewitz, Organisation der Behörden, 2. Aufl. S. 66 f. Leuthold, a. a. O. S. 181 f. v. d. Mosel, Repertorium, 4 Aufl. S. 96 f. v. Bosse, in Zeitschr. f. Rechtspfl. u. Verw. N. F. Band 39, S. 389.

2) Ueber die zeitherige Entwicklung derselben in der Praxis enthält eingehende Nachweisungen das Kgl Decret an die Stände v. 8. November 1881 Nr. 26 (Landt.Acten 1881/82. I. Abth. 2. Band, S 125). Die Krankenversicherung nach dem R.Ges. v. 15. Juni 1883 ist nicht als Bezirkssache anzusehen. (Verordn v. 16. Dec. 1883 in Fischer's Zeitschr. V. 67.)

3) Wegen des Abgabenfußes vergl § 20 des Bezirksgesetzes und Art. II des Ges. vom 2. August 1878.

waltung etwa erforderlichen Beamten Bestimmung zu treffen; im allgemeinen Bezirksinteresse bei den höheren Behörden Anträge zu stellen; Commissionen und einzelne Personen mit der Wahrnehmung von Bezirkszwecken zu beauftragen; die Wahlen in den Bezirks- und Kreisausschuß, sowie die ihr sonst gesetzlich zugewiesenen Wahlen (für verschiedene Commissionen in Militärleistungs- und Militärersatzangelegenheiten sowie für den in § 40 des Reichsgerichtsverfassungsgesetzes vorgeschriebenen Ausschuß) zu vollziehen. Dem Bezirksausschusse dagegen liegt ob, den Bezirksverband gegenüber den Bezirksangehörigen sowie nach außen zu vertreten, den Haushaltplan und die Jahresrechnung aufzustellen, das Vermögen und die Anstalten des Bezirks zu verwalten. Im Uebrigen ist er in einer Reihe wichtiger Staatsverwaltungsangelegenheiten dem Amtshauptmanne als entscheidendes und berathendes Organ beigegeben.

Die Bezirksversammlung besteht unter dem Vorsitz des Amtshauptmanns, welcher die ordentlicher Weise mindestens einmal jährlich abzuhaltenden, der Regel nach öffentlichen Verhandlungen derselben (Bezirkstag) leitet, aus mindestens 24 Abgeordneten, welche sich zu je $^1/_3$ aus Vertretern der Höchstbesteuerten, der Städte und der Landgemeinden zusammensetzen. Die städtischen Abgeordneten werden von Stadtrath und Stadtverordneten (Stadtgemeinderath), wenn mehrere kleine Städte Einen Wahlbezirk bilden, durch von jenen bestimmte Wahlmänner gewählt; die ländlichen in den einzelnen, zu bildenden Wahlbezirken durch die nicht schon als Höchstbesteuerte stimmberechtigten Besitzer selbstständiger Güter und durch die Gemeindevorstände, welchen für größere Gemeinden noch Wahlmänner hinzutreten. An der Wahl der Vertreter der Höchstbesteuerten nehmen diejenigen selbstständigen Personen theil, welche dem Bezirke durch Wohnsitz, Grundbesitz oder ständigen Gewerbebetrieb angehören und von diesem Grundbesitze oder Gewerbebetriebe oder im Falle des Wohnens im Bezirke von ihrem gesammten Einkommen mit Ausschluß des Einkommens von außerhalb des Bezirks gelegenem Grundbesitz und ausgeübtem Gewerbebetrieb nach den Steuerkatastern an Grundsteuer oder an ordentlicher Einkommensteuer oder an beiden zusammen mindestens 300 M. jährlich entrichten. Allgemeine Erfordernisse für die Wählbarkeit zur Bezirksversammlung sind: Selbstständigkeit, Unbescholtenheit, Sächsische Staatsangehörigkeit, männliches Geschlecht. Die Abgeordneten der Höchstbesteuerten sind aus deren Wahlverbande zu entnehmen; die städtischen Abgeordneten müssen Bürger einer Stadt des Bezirks, die ländlichen Mitglieder einer Gemeinde oder Besitzer eines selbstständigen Gutes im Wahlbezirke sein. Der Bezirksausschuß setzt sich unter Vorsitz des Amtshauptmanns aus 8 Mitgliedern zusammen, welche von der Bezirksversammlung frei gewählt werden, jedoch so, daß sich darunter mindestens je 2 Vertreter der Höchstbesteuerten, Städte und Landgemeinden befinden. Für beide Körperschaften erfolgt die Wahl auf 6 Jahre; alle 3 Jahre scheidet die Hälfte Mitglieder aus. Beide sind beschlußfähig, wenn mindestens die Hälfte der Mitglieder anwesend ist, und fassen ihre Beschlüsse nach einfacher Stimmenmehrheit. Die Stimme des Vorsitzenden entscheidet bei Stimmengleichheit.

V. Die drei großen Städte des Landes: Dresden, Leipzig und Chemnitz stehen außerhalb des Bezirksverbandes. Die der Bezirksversammlung zugewiesenen Wahlen erfolgen dort durch die städtischen Collegien in gemeinsamer Sitzung. Für andere größere Städte besteht bis jetzt die (von mehreren derselben angestrebte) Füglichkeit des Austritts aus dem Bezirksverbande nicht. Jedoch kann (Bezirksgesetz § 23), dafern in einzelnen Orten für die Zwecke einer Bezirksanstalt durch örtliche Einrichtungen bereits in ausreichender Weise Fürsorge getroffen ist, dies bei Vertheilung der Bezirksanlagen berücksichtigt und (Gesetz vom 25. Juni 1874 § 3 b) aus den Erträgnissen der Kriegsentschädigungsquote solchen Orten ein entsprechender Antheil gewährt werden. (Nicht zu verwechseln mit dieser Zugehörigkeit aller Städte außer den 3 großen zum Bezirksverbande

der Amtshauptmannschaft ist die Stellung der letzteren zum Stadtrathe in Städten mit revidirter Städteordnung hinsichtlich der laufenden Polizeiverwaltung: diese liegt in Städten mit revidirter Städteordnung den Stadträthen, und nur im übrigen Theil des Bezirks den Amtshauptmannschaften theils unmittelbar, theils in Ueberordnung über die Gemeindebehörde ob.)

§ 6. **Gemeinden.** I. Bis um das Jahr 1830 waren in Sachsen die Verhältnisse der Gemeinden in Städten und Dörfern nicht durch allgemeine Gesetze, sondern durch Statuten, Herkommen, Vergleiche und rechtskräftige Entscheidungen an verschiedenen Orten auf verschiedene Weise geregelt [1]). Im allgemeinen mangelte dabei eine ausreichende Betheiligung der Bewohnerschaft am Gemeinderegimente. Die Verwaltung in den Städten lag fast überall ohne jede Mitwirkung der Bürgerschaft ausschließlich in den Händen sich selbst ergänzender, vorwiegend aus Gelehrten bestehender, Magistratscollegien, was den Bürgern, insbesondere den Gewerbsinnungen, zu tiefer Unzufriedenheit Anlaß gab und im Jahre 1830 zahlreiche Aufstände hervorrief [2]). In den Dörfern und kleinen Landstädten trug die Gemeinde im Wesentlichen den Charakter einer privatrechtlichen Corporation der Angesessenen zum Zwecke der Nutzung gemeinsamen Vermögens [3]) und erst allmählig machte sich auch hier die Gemeindefürsorge für öffentliche Angelegenheiten in erweitertem Maße geltend [4]); die obrigkeitliche Gewalt ruhte aber ganz in den Händen der mit der Patrimonialgerichtsbarkeit ausgestatteten Rittergutsbesitzer oder der landesfürstlichen Aemter. Erst die allgemeine Städteordnung vom 2. Februar 1832 und, wiewohl in wesentlich beschränkterem Maße, die Landgemeindeordnung vom 7. November 1838 nebst dem Gesetze, die Anwendung der Landgemeindeordnung auf kleinere Städte betreffend, vom gleichen Tage schufen die Grundzüge für eine Selbstverwaltung der Ortsgemeinden, welche durch die jetzt gültigen 3 revidirten Gemeindeordnungen (revidirte Städteordnung; Städteordnung für mittlere und kleine Städte; revidirte Landgemeindeordnung) vom 24. April 1873 nach verschiedenen Richtungen hin nicht unbeträchtlich erweitert worden ist [5]).

II. Die Gemeinden erscheinen als Träger der gemeinsamen Interessen der Ortseinwohnerschaft. Als solche üben sie in Sachsen auch die Ortspolizei [6]) und zwar ist ihnen in den Städten, welche die revidirte Städteordnung angenommen haben, die gesammte Ortspolizei übertragen [7]), während für die übrigen Ortschaften den Königlichen Bezirksverwaltungsbehörden (Amtshauptmannschaften) mehrere Zweige derselben unmittelbar vorbehalten worden sind [8]). Nächstdem sind die Gemeinden berufen, im übertragenen

1) Ch. G. Haubold, Lehrbuch des Sächs. Privatrechts. 3. Aufl. 1847, S. 211. Eine Aufzählung bei Ch. G. Riccius, Von Stadtgesetzen. 1740, S. 271 ff.

2) v. Römer, Staatsrecht II, S. 820. Weiße, Staatsrecht I, S. 189. v. Friesen, Erinnerungen aus m. Leben I, S. 20. Uebrigens vergl. unten § 17, II.

3) Haubold, a. a. O. S. 160 f.

4) 1763 Generale wegen Einführung der Schulpflicht; 1772 wegen Versorgung der Armen u. s. w.; 1775 Dorffeuerordnung.

5) Leuthold, Sächs. Verwaltungsrecht (1878) S. 148 ff. Handausgaben der revidirten Gemeindeordnungen von v. Bosse (Städteordnungen 2. Aufl.; Landgemeindeordnung 5. Aufl.).

6) Für die Ausübung der Ortspolizei sind natürlich vorwiegend Staats- und Reichsgesetze maßgebend. Dieselbe erfolgt aber seitens der Gemeindebehörden und bez. Bürgermeister (s. u. S. 185 Anm. 3) nicht, wie in anderen Staaten „im Namen des Königs", sondern kraft eigenen, auf Gesetz gegründeten Befugnisses. Staatsaufsicht und äußersten Falls die Einsetzung einer commissarischen Verwaltung bei ungenügender Geschäftsführung; rev. St.O. § 101) wird dadurch nicht ausgeschlossen.

7) Für Dresden besteht seit 1853 zur Verwaltung der Sicherheitspolizei (s. die angeg. S. 185 Anm. 3) eine Königliche Polizeidirection, zu deren Kosten die Stadtgemeinde receßmäßig 90000 M. beizutragen hat. Vergl. Verwaltungsbericht der K. Polizeidirection zu Dresden für 1853/78 (1878) 127 S.

8) Ueber die Abgrenzung vergl. St.O. f. m. u. kl. St. Art. IV, § 12, Landgemeinde-O. § 74, (sog. Competenz-)Verordn. v. 22. Aug. 1874. Den Amtshauptmannschaften unmittelbar ist namentlich verblieben der größte Theil der sog. politischen (Preß- und Vereins-) Polizei, das Expropriationsverfahren, die Baupolizei, das Dismembrationswesen.

Wirkungskreise den höheren Gemeinwesen (Reich, Staat, Bezirk) als örtliche Organe ihrer Verwaltung zu dienen [1]). In beiderlei Hinsicht unterliegen sie der Oberaufsicht der Staatsbehörden (für Städte mit revidirter Städteordnung: den Kreishauptmannschaften, übrigens den Amtshauptmannschaften), welche außer auf Befolgung der gesetzlichen Vorschriften im Allgemeinen namentlich darauf gerichtet ist, daß die Befugnisse der Gemeinde und ihrer Organe nicht überschritten, das Stammvermögen erhalten und eine ungerechtfertigte Belastung der Gemeinde mit Schulden vermieden werde, auch die Tilgung der letzteren stets planmäßig erfolge [2]).

III. In räumlicher Hinsicht beruhen die Gemeinden auf dem Gedanken der Einheit des Gemeindebezirks [3]). In der Regel muß jedes Grundstück einem Gemeindebezirke zugehören. Nur die Königlichen Schlösser und deren Zubehörungen, die bisher zu keinem Gemeindeverbande gehörig gewesenen Staats- und Privatwaldungen, Kammer-, Ritter- und sonstigen zeither exemten Güter [4]) bleiben vom Gemeindebezirke auch ferner ausgeschlossen und bilden selbstständige Gutsbezirke, in welchen Gutsvorsteher die Amtsgeschäfte der Gemeindevorstände auszuüben haben [5]).

IV. Hinsichtlich der Gemeindeverfassung ist zunächst zwischen denjenigen Orten, welche Stadtrechte besitzen, den Städten [6]), und den übrigen Orten, den Landgemeinden [7]) zu unterscheiden. In den ersteren bestehen zur Vertretung der Gemeinde und zur Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten regelmäßig zwei getrennte Körperschaften, der Stadtrath und die Stadtverordneten. Der Stadtrath besteht aus einem, von den Stadtverordneten und dem Stadtrathe gemeinsam zu wählenden und nebst seinem Stellvertreter von der Staatsbehörde zu bestätigenden besoldeten Bürgermeister als Vorsteher und einer ortsstatutarisch bestimmten Anzahl unbesoldeter Mitglieder, welche durch die Stadtverordnete auf 6 Jahre (mit Drittelerneuerung alle 2 Jahre) gewählt werden. Nach Befinden können auch noch außer dem Bürgermeister weitere besoldete Rathsmitglieder bestellt werden. Alle Rathsmitglieder müssen vor Antritt ihres

---

1) Dieser Wirkungskreis der Ortsbehörden erstreckt sich auf nahezu sämmtliche Zweige der Staatsverwaltung: Mitwirkung bei Aufstellung der Schöffen- und Geschworenenliste, Stammrollenführung, Beurkundung der Standesverhältnisse, Abgabenerhebung, Bekanntmachung der Gesetze u. s. w.

2) In besonderen Fällen kann das Ministerium des Innern Dispensation von Vorschriften der Gemeindeordnungen ertheilen. R.St.O. § 136. R.L.G.O. § 98.

3) Schon die Städteordnung v. 1832 § 11 sagt: „Die in der Stadt, den Vorstädten oder noch anderen, nach örtlichem Bedürfnisse eingerichteten Bezirksabtheilungen wohnenden Mitglieder der Stadtgemeinde bilden keine abgesonderten Gemeinden unter sich." Aehnlich Landgemeinde-O. von 1838 § 17.

4) Die Rittergüter, die ursprünglich adeligen, mit der Verpflichtung zu Ritterdiensten behafteten Lehngüter (Zachariä Sächs. Lehnrecht S. 8 der 2. Aufl.; Haubold, Sächs. Privatrecht II, S. 6 f. der 3. Aufl.), sind in Sachsen, wo größere Standesherrschaften sich nur vereinzelt gebildet haben, verhältnißmäßig zahlreich. Das Verzeichniß aller Rittergüter, welches durch Verordnung v. 6. November 1832 (Ges.S. S. 427) bekannt gemacht worden ist, führt deren 1027 auf. Die meisten rechtlichen Eigenthümlichkeiten, welche bezüglich der Rittergüter bestanden, insbesondere zahlreiche Vorrechte derselben oder vieler unter ihnen, sind durch die neuere Gesetzgebung beseitigt worden, so die Patrimonialgerichtsbarkeit, Steuerfreiheit, besondere gewählte Vertretung auf den Landtagen u. s. w. Das wichtigste öffentlich-rechtliche Privilegium besteht daher in der Exemtion vom Gemeindeverbande. Dazu gesellt sich dann noch bei einer Mehrzahl von Gütern das Kirchenpatronat und das Jagdrecht auf fremdem Boden. Ueber die Vertretung der Rittergüter in den Oberlausitzer Provinzialständen und auf den Kreistagen der erbländischen Kreise s. o. § 4, II.

5) Zu Verfügungen des Gutsvorstehers, bei welchen das gutsherrliche Privatinteresse betheiligt ist, hat derselbe Genehmigung der Amtshauptmannschaft einzuholen. Rev. Landgem.O. § 84.

6) Die Verleihung des Stadtrechts an die jetzigen sächsischen Städte erfolgte durchweg in entlegener Zeit, namentlich während des 13. bis 15. Jahrhunderts. Vergl. Weiße, Geschichte der kursächsischen Staaten (1802) I, S. 136, II, S. 175 f. In allerneuester Zeit ist jedoch noch die Landgemeinde Limbach durch Verordnung vom 31. December 1882 (Gesetz- u. V.O. Bl. v. 1883 S. 2) „zu einer Stadt erhoben" worden.

7) Ein Unterschied zwischen Marktflecken und Dörfern besteht rücksichtlich der Gemeindeverfassung nicht.

Amtes das Bürgerrecht mit voller Stimmberechtigung erlangt haben [1]). In jeder Stadt muß mindestens ein Rathsmitglied die Befähigung besitzen, welche nach den bestehenden Vorschriften die Voraussetzung zur Annahme eines selbstständigen Richteramtes bez. zur Ausübung der Advocatur bildet. Besoldete Rathsmitglieder werden regelmäßig auf Lebenszeit gewählt. Doch kann ortsstatutarisch die Wahl auf 6 oder 12 Jahre vorgeschrieben werden; wird solchenfalls ein Rathsmitglied nach Ablauf der Wahlzeit wieder gewählt, so gilt die Neuwahl auf Lebenszeit. Erfolgt dagegen keine Wiederwahl, so ist ihm die Hälfte seines zeitherigen Diensteinkommens als jährliche Pension zu gewähren. Ein vor der Wahl oder vor Ablauf der Wahlperiode erfolgter Verzicht auf die Pension ist ungültig. — Die Stadtverordneten, mindestens 9, nebst Ersatzmännern werden von allen Bürgern mit Ausnahme der Frauenspersonen und nicht im Besitze der bürgerlichen Ehrenrechte Befindlichen gewählt; wählbar sind alle im Stadtbezirke wesentlich wohnhaften Stimmberechtigten, mit Ausnahme der Rathsmitglieder und besoldeten Gemeindebeamten [2]). Die Wahl erfolgt direct und geheim (mittelst Stimmzettel). Die Hälfte der Gewählten muß mit Wohnhäusern im Gemeindebezirke ansässig sein. Alle 1 oder 2 Jahre hat ein Drittel auszuscheiden. Aus Gründen eines erheblichen öffentlichen Interesses kann die Stadtverordnetenschaft durch das Ministerium des Innern aufgelöst und die Neuwahl der Gesammtheit angeordnet werden. Die laufende Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten, einschließlich der Ortspolizei [3]), und die Vertretung der Gemeinde gegenüber den einzelnen Gemeindemitgliedern, nach außen und oben ruht in den Händen des Stadtraths. Die Stadtverordneten haben die Stadtgemeinde gegenüber dem Stadtrathe zu vertreten, die Gemeinderechnungen richtig zu sprechen; ihre Zustimmung ist nöthig insbesondere für Ortsstatuten, Gemeindehaushaltplan, Veränderung des Stammvermögens und Immobiliarbesitzes, Schuldenaufnahme, Uebernahme bleibender Verbindlichkeiten auf die Stadtgemeinde, Auflegung neuer Gemeindeleistungen, Feststellung des Anlagefußes, Verleihung des Ehrenbürgerrechts. Vor Erlassung allgemeiner ortspolizeilicher Regulative sind sie gutachtlich zu hören. In Privatangelegenheiten dürfen sie keine Anträge oder Beschwerden annehmen. Ihre Sitzungen sind öffentlich. Der Stadtrath kann und muß auf ihren Wunsch denselben durch Deputirte beiwohnen.

In Städten, welche nicht einen den vorgedachten Vorschriften der revidirten Städteordnung entsprechend zusammengesetzten Stadtrath bilden wollen [4]), besteht letzterer nur aus einem besoldeten Bürgermeister, welcher die ortsobrigkeitlichen Geschäfte wahrnimmt und die Gemeinde vertritt, nebst Stellvertreter. Dieser Stadtrath wird mit den Stadtverordneten zu einem Stadtgemeinderathe verschmolzen, dessen Zustimmung in

1) Doch ist hierbei von dem Erforderniſſe des 2jährigen Wohnsitzes im Gemeindebezirke (s. u. IV) abzusehen.

2) Die letzteren werden vom Stadtrathe bestellt und haben ebenso wie ihre Hinterbliebenen aus der Stadtkasse Pension zu erhalten. R.St.O. §§ 104 f. Bestrebungen zur Erlangung der Freizügigkeit (allgemeine Pensionskasse, Anrechnung früherer Dienstjahre) sind unter den Communalbeamten in lebhaftem Gange.

3) Die Sicherheitspolizeiverwaltung hat in der Regel unter persönlicher Leitung und Verantwortung des Bürgermeisters zu erfolgen. Ueber die herkömmliche Abgrenzung zwischen Sicherheits- und Wohlfahrtspolizei vergl. Leuthold a. a. O S. 14, 165. In einzelnen Städten besteht für die erstere eine nach außen selbstständige Abtheilung des Stadtraths, welche den Namen „Stadtpolizeibehörde" führt, in Leipzig und Chemnitz ein besonderes städtisches „Polizeiamt".

4) Jede Stadt, deren Einwohnerzahl bei der letzten Volkszählung nicht 6000 betragen hatte, sollte sich nach § 1 revid. StädteO. bis 1. October 1873 erklären, unter welche der beiden Städteordnungen sie sich stellen wolle. Von Städten über 6000 Einw. sollte im Zweifel angenommen werden, daß auf sie die revid. St.O. Anwendung leide. Thatsächlich haben alle Städte über 6000 Einw. (mit Ausnahme von Kirchberg) die letztere angenommen. Es ist dies aber auch seitens vieler kleinerer Städte (bis unter 2000 Einw. herab) geschehen, sodaß von den 142 sächsischen Städten jetzt je 71 nach jeder von beiden St.O. leben.

den nämlichen Fällen, wie nach Obigem diejenige der Stadtverordneten, und außerdem zur Errichtung von Regulativen nöthig ist [1]).

In den Landgemeinden ruht grundsätzlich die laufende Verwaltung und Vertretung der Gemeinde in den Händen Einer Person, des Gemeindevorstandes, welchem einer oder mehrere Gemeindeälteste und eine Anzahl (höchstens 27) aus den verschiedenen Classen der Ansässigen und den Unansässigen gewählter Ausschußpersonen [2]) als Gemeinderath zur Berathung und Beschlußfassung in allen Gemeindeangelegenheiten zur Seite steht. Der Gemeindevorstand und die Gemeindeältesten werden vom Gemeinderathe auf 6 Jahre gewählt und bedürfen der Bestätigung durch die Amtshauptmannschaft. Die übrigen Gemeinderathsmitglieder werden durch die Gemeindemitglieder sächsischer Staatsangehörigkeit, mit Ausnahme der unansässigen Frauenspersonen und der juristischen Personen sowie der nicht im Genusse der bürgerlichen Ehrenrechte Befindlichen in directer geheimer Wahl mittelst Stimmzettel auf 6 Jahre gewählt. Wählbar sind nur stimmberechtigte Männer, welche mindestens 1 Jahr im Gemeindebezirke wesentlich wohnen, mit Ausnahme der Gemeindebediensteten.

IV. Auch in den Grundsätzen über die Gemeindemitgliedschaft äußert sich der Unterschied zwischen den Städten und Landgemeinden. Gemeinsam für alle Gemeinden ist nämlich zwar der Grundsatz, daß als Mitglieder derselben diejenigen selbstständigen Personen beiderlei Geschlechts gelten, welche im Gemeindebezirke wesentlich wohnen, ansässig sind oder ein Gewerbe betreiben [3]). Allein in den Städten besteht innerhalb der Gesammtheit der Gemeindemitglieder ein besonderes Bürgerrecht, welches vom Stadtrathe ertheilt wird [4]). Berechtigt zum Erwerbe des Bürgerrechts sind alle unbescholtenen Gemeindemitglieder sächsischer Staatsangehörigkeit, welche das 25. Lebensjahr erfüllt, öffentliche Armenunterstützung in den letzten 2 Jahren nicht bezogen, ihre Abgaben vollständig berichtigt, auch eine directe Staatssteuer von mindestens 3 M. zu entrichten haben und entweder im Gemeindebezirke ansässig sind oder daselbst seit wenigstens 2 Jahren wesentlich wohnen oder bisher in einer anderen sächsischen Stadt stimmberechtigte Bürger waren. Eine Verpflichtung zur Erlangung des Bürgerrechts besteht aber nur für die seit 3 Jahren im Gemeindebezirke wesentlich wohnhaften, mit mindestens 9 M. directer jährlicher Staatssteuern veranlagten männlichen Gemeindemitglieder. Verloren wird das Bürgerrecht durch Verzicht, soweit nicht eine Verpflichtung zum Erwerbe

1) St.O. f. mittlere und kleine Städte Art. IV. Zwischen „mittleren" und „kleinen" Städten besteht kein rechtlicher Unterschied. Die Bezeichnung selbst knüpft an die frühere Steuergesetzgebung (Gewerbe- und Personalsteuergesetz v. 24. Dec. 1845 § 8) an. — Uebrigens besteht auch für Städte, welche nach der revid. St.O. leben, die Möglichkeit, Stadtrath und Stadtverordnete zu einem Stadtgemeinderathe ortsstatutarisch zu verschmelzen (Rev. St.O. §§ 37, 114 f.), wodurch in Angelegenheiten, welche nach der Normalverfassung beiden städtischen Körperschaften vorgelegt werden müssen, doppelte Berathung vermieden werden kann. Einige Städte (Löbau, Plauen, Meißen) haben diese Einrichtung getroffen.

2) Die Zahl der Unansässigen darf aber nirgends mehr als ein Viertel der Gesammtzahl betragen. In Gemeinden, welche nicht über 25 ansässige Mitglieder zählen, können die Ausschußpersonen in Wegfall kommen und dafür sämmtliche ansässige stimmberechtigte Gemeindemitglieder nebst einer Anzahl (bis 1/3 der Ansässigen) Vertreter der Unansässigen die Gemeindeversammlung bilden.

3) Juristische Personen, mit Ausnahme des Staatsfiskus sowie gemeinnützige Stiftungen und Vereine — soweit solche nicht ansässig sind oder Gewerbe betreiben — sind ebenfalls als Gemeindemitglieder zu betrachten, jedoch zum Erwerbe des Stadtbürgerrechts weder berechtigt noch verpflichtet.

4) Für Ertheilung des Bürgerrechts darf außer den baaren Verlägen nicht mehr als 3 M., keinesfalls aber ein Bürgerrechtsgeld oder eine Abgabe zur Armenkasse oder Schuldentilgung erhoben werden. Nur wenn mit dem Bürgerrechte besondere nutzbare Berechtigungen verbunden sind, können Diejenigen, welche nicht etwa auf letztere verzichten, zur Bezahlung eines entsprechenden Einkaufsgeldes angehalten werden.

des Rechts besteht, und durch Wegzug ohne Beibehaltung von Grundbesitz oder gewerblicher Niederlassung am Orte.

V. Mit der Ortsgemeinde, sog. politischen Gemeinde decken sich nicht allenthalben die örtlichen Verbände für öffentliche Armenpflege, Schulwesen und öffentliche Religionsübung. Zwar bildet grundsätzlich jeder Gemeindebezirk auch einen Ortsarmenverband (Heimathsbezirk), einen Schulbezirk (Schulgemeinde) und eine evangelisch-lutherische Parochie (Kirchgemeinde). Allein vielfach sind kleinere Gemeinden, sowie durchweg die vom politischen Gemeindeverbande eximirten Grundstücke für die bezeichneten Zwecke größeren Gemeinden angeschlossen und umgekehrt können größere politische Gemeinden in mehrere Schulgemeinden und Parochien zerfallen. Die Communalvertretung bildet für evangelisch-lutherische Parochien der aus dem Geistlichen und einer Anzahl von der Gemeinde erwählter Kirchenvorsteher bestehende Kirchenvorstand, für Schulgemeinden in Städten mit revidirter Städteordnung der aus Rathsmitgliedern, Stadtverordneten, Lehrern und Geistlichen bestehende Schulausschuß, anderwärts der unter dem Vorsitze des Ortsschulinspectors stehende Schulvorstand, für Armengemeinden die Organe der politischen Gemeinde, in zusammengesetzten Bezirken aber die Ortsbehörde einer der betheiligten Gemeinden unter Mitwirkung des aus geeigneten Bezirkseingesessenen zu berufenden Armenvereins. Armen-, Schul- und Kirchengemeinden haben, auch wenn ihr Bezirk mit demjenigen der politischen Gemeinde zusammenfällt, ihr besonderes Vermögen und stellen grundsätzlich besondere, von der letzteren verschiedene, Rechtssubjecte dar [1]). Uebrigens kommen nicht nur außer ihnen noch andere Specialcommunen von geringerer praktischer Bedeutung vor [2]), sondern die Gemeindeordnungen erklären umgekehrt auch Gemeindeverbände zu politischen Gemeindezwecken, insbesondere zu einheitlicher Polizeiverwaltung, für zulässig [3]).

§ 7. II. **Die Staatsangehörigen.** I. Die Grundsätze über Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit beruhen auf dem im betreffenden Abschnitte dieses Werkes darzustellen gewesenen Reichsrechte des Gesetzes vom 1. Juni 1870 [4]), durch dessen § 26 alle zuwiderlaufende Vorschriften aufgehoben worden sind. Die Aushändigung der reichsrechtlich vorgeschriebenen Aufnahme- oder Naturalisationsurkunde an den Aufzunehmenden oder zu Naturalisirenden soll in Sachsen nicht eher erfolgen, als bis letzterer den Unterthaneneid geleistet hat [5]), welcher nach § 139 der Verfassungsurkunde nächst dem Versprechen der Treue und des Gehorsams gegen den König und die Gesetze des Landes auch auf die Beobachtung der Landesverfassung zu richten ist. Diese Anforderung des Landesrechts erscheint jedoch, was aufzunehmende Deutsche anlangt, mit der Bestimmung in § 7 des Reichsgesetzes vom 1. Juni 1870 nicht vereinbar. Hinsichtlich der Naturalisation von Ausländern hat das Landesrecht weitere materielle Erfordernisse als die reichsrechtlich vorgesehenen nicht aufgestellt. Ein Widerspruchsrecht

1) Die Grundsätze hierüber sind hauptsächlich enthalten: a) in der Armenordnung v. 22. Oct. 1840 nebst Nachtragsgesetz vom 5. Mai 1868 und Ausf.Verordn. v. 6. Juni 1871 und 15. Juni 1876 zum Unterstützungswohnsitzgesetze; b) im Gesetze über das Volksschulwesen v. 26. April 1873 nebst Ausführungsverordnung v. 25. August 1874; c) in der Kirchenvorstands- und Synodalordnung v. 30. März 1868 nebst Publikationsgesetz vom nämlichen Tage, sowie in dem sog Parochiallastengesetz v. 8. März 1838 nebst Nachtragsgesetz v 12. December 1855.

2) Dammcommunen, Feuerlöschverbände, Altgemeinden. Vergl. Leuthold, a. a. O. S. 237, 240, 175.

3) Leuthold S. 171.

4) Auf das Reich erstreckt durch R G. v. 22. April 1871 § 9 (R G Bl. S. 87).

5) V O. v. 24. Dec. zur Ausführung des Bundesgesetzes v. 1. Juni 1870 § 2 (Gesetz- und V O.Bl. S. 414). Verweigert der Betreffende die Eidesleistung, weil er Atheist sei, so ist dies als Eidesverweigerung zu erachten und die Aufnahme in den Unterthanenverband zu beanstanden (Sächs. Wochenbl. 1879, S. 122).

gegen selbige ist den Gemeinden und Armenverbänden nicht eingeräumt [1]). Hängt die Beurtheilung der Erwerbsfähigkeit davon ab, ob der Gesuchsteller eine gewerbliche Genehmigung, Erlaubniß, Approbation oder Bestallung erlangt oder nicht, so ist vor dem Gehör der Gemeinde oder des Armenverbands zunächst die gewerbepolizeiliche Vorfrage zur Erledigung zu bringen [2]). Jedem Sachsen ist zum Zwecke seines auswärtigen Fortkommens auf Ansuchen eine Bescheinigung über seine Staatsangehörigkeit (Heimathschein) nach vorgeschriebenem Formulare zu ertheilen [3]). Eine solche Bescheinigung hat eine Dauer von fünf Jahren.

II. Der Besitz der Staatsangehörigkeit im Königreiche Sachsen hat zunächst gemäß Art. 3 der Reichsverfassung verbunden mit § 1 des Reichsgesetzes vom 1. Juni 1870 die Folge, daß der betreffende Staatsangehörige das Indigenat im Reiche besitzt, dessen Inhalt im betreffenden Abschnitte dieses Bandes bereits darzustellen gewesen ist. Nächstdem bildet die sächsische Angehörigkeit aber landesrechtlich die Voraussetzung

a) für das Stimmrecht und die Wählbarkeit rücksichtlich des Landtags [4]), der evangelisch-lutherischen Landessynode [5]), der Kreis- und Bezirksausschüsse sowie der Bezirksversammlungen [6]), der bürgerlichen, kirchlichen und Schulgemeindevertretungen und für die Erlangung des Stadtbürgerrechts sowie für die Bekleidung des Gutsvorsteheramts [7]), wie dies als Grundsatz bereits in der Verordnung, die Ausführung der Verfassung des norddeutschen Bundes innerhalb des Geschäftskreises des Ministeriums des Innern betr. vom 5. Juli 1867 (Gesetz des V.O.Bl. S. 178) § 9 ausgesprochen ward; sowie

b) der Regel nach für die volle Steuerpflicht, indem sächsische Staatsangehörige nur, wenn sie in einem anderen deutschen Staate wohnen oder sich aufhalten, ohne gleichzeitig in Sachsen einen Wohnsitz zu haben, wegen desjenigen Einkommens in Sachsen steuerfrei sind, welches sie nicht aus sächsischen Grundstücken, Gewerbeunternehmungen oder Staatskassen beziehen, während Angehörige anderer deutschen Staaten nur dann in Sachsen mit ihrem gesammten Einkommen steuerpflichtig erscheinen, wenn sie in Sachsen wohnen, ohne gleichzeitig in ihrem Heimathstaate einen Wohnsitz zu haben, oder ohne anderswo im Reiche einen Wohnsitz zu haben, sich in Sachsen aufhalten, in allen anderen Fällen aber nur mit dem aus sächsischen Grundstücken, Gewerbeunternehmungen oder Staatskassen fließenden Einkommen zur Besteuerung gelangen. Einkommensteuergesetz vom 2. Juli 1878 § 2. Anderseits dienen

c) die Heil- und Versorgungsanstalten [8]) sowie andere gemeinnützige Einrichtungen [9]) des Staates grundsätzlich nur den Staatsangehörigen.

---

1) Ausf.V.O. § 3. In Städten mit revid. Städteordnung bedarf es zur Erfüllung von § 8 Abs 2 des Reichsgesetzes nur der Erklärung des Stadtraths, nicht auch des Gehörs der Stadtverordneten. Doch ist letzteres zu empfehlen (Sächs. Wochenbl. 1877 S. 38).

2) Ausf.V.O. § 4.

3) Verordn. v. 26 Februar 1881 (Gesetz- u. V.O.Bl. S 10). Zu anderen Zwecken können Bescheinigungen und Zeugnisse beliebiger Form über die Staatsangehörigkeit unter Angabe des Zwecks ertheilt werden. Min V.O. v. 19. April 1881 (Sächs. Wochenbl. 1881 S. 102), z. B. für den Gebrauch in Ehescheidungsprocessen oder bei Aufnahme in Landes-Heil- und Versorgungsanstalten.

4) Wahlgesetz v. 3. Dec. 1868 § 1 und § 4. Zur Wählbarkeit befähigt erst dreijähriger Besitz der Staatsangehörigkeit.

5) arg. § 37 der Kirchenverbands- und Synodalordnung v. 30. März 1868.

6) Bezirksvertretungsgesetz v. 21. April 1873 § 17; Organisationsgesetz von dems. Tag §§ 13, 29.

7) Rev. Städteordnung §§ 17, 44. Rev. Landgem.O. §§ 34, 86. Volksschulgesetz vom 26. April 1873 §§ 25 f. (dazu Zeitschr. f. Rechtspfl. u. Verw. N F. Band 41, S. 358). Kirchen- und Synodalordnung § 8. Der Besitzer eines exemten Grundstücks bedarf dagegen zum Eintritte in den Schulvorstand der sächsischen Staatsangehörigkeit nicht (Fischer's Z. f. Pr. u. Ges. d. Ver. III. S. 214).

8) Verordnung v. 27. Februar 1874 § 2 (Gesetz- u. V.O.Bl. S. 21).

9) Z. B. die Altersrentenbank zu Dresden, welche jedoch auch im Inlande wohnenden Nichtsachsen zugänglich ist: Gesetz v. 2. Januar 1879 § 3.

III. Alle Staatsangehörigen genießen grundsätzlich Gleichheit der staatsbürgerlichen Rechte. Insbesondere ist

a) „der Genuß der bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte unabhängig von dem religiösen Glaubensbekenntnisse", Verfassungs-Novelle vom 3. December 1868, II., ein Grundsatz, welcher durch das Gesetz vom 3. Juli 1869 auch noch reichsrechtlich gewährleistet erscheint [1]). Vgl. übrigens § 16.

b) Die Stammeszugehörigkeit begründet ebenfalls keine Rechtsverschiedenheit; den Kindern wendischer Nation ist in den öffentlichen Volksschulen sowohl das deutsche, als das wendische Lesen zu lehren. Es ist darauf zu halten, daß sie Sicherheit und Gewandtheit im schriftlichen, wie im mündlichen Gebrauche der deutschen Sprache erlangen. In den oberen Klassen ist in allen Fächern in deutscher Sprache zu unterrichten. Nur der Religionsunterricht ist unter Mitanwendung ihrer Muttersprache zu ertheilen, solange regelmäßiger wendischer Gottesdienst für die Gemeinde abgehalten wird [2]). Für das Schullehrer-Seminar in Bautzen, als die einzige Anstalt des Landes, an welcher wendische und katholische Volksschullehrer gebildet werden, ist provinzialverfassungsmäßig ein Zuschuß aus der Staatskasse sichergestellt [3]). Wendische katholische Theologen dürfen zu geistlichen Aemtern ausnahmsweise berufen werden, wenn sie nicht auf deutschen Gymnasien und Universitäten, sondern auf dem sog. wendischen Seminar zu Prag gebildet sind [4]).

c) Standesunterschieden der Geburt steht kein Einfluß auf die allgemeine Rechtslage des Betreffenden zu. Doch dauert der Adel als eine geschichtlich überlieferte Einrichtung mit dem ausschließlichen Befugnisse seiner Angehörigen zur Führung der entsprechenden Adelstitel und Wappen sowie das Recht des Königs, Personen oder Familien in den Adelsstand zu erheben, trotz der Nichterwähnung in der Verfassungsurkunde zweifellos fort. In der Verfassungsurkunde selbst zum Ausdrucke gelangt ist die besondere Rechtsstellung des Königs und seiner Familie (s. u. § 18 I—III). Außerdem genießen noch die fürstlich und gräflich schönburgische [5]) sowie die gräfliche solms-wildenfelsische Familie [6]) eine Reihe in dem älteren Reichsrechte begründete standesherrliche Vorrechte.

---

1) Vergl. Min.V.O. v. 12. August 1869, die Wirkung der Gleichstellung der Confessionen in bürgerlicher und staatsbürgerlicher Hinsicht betr. (Gesetz- und V.O.Bl. S 239), hauptsächlich die Emancipation der Juden betr.; § 2: „Es bewendet auch ferner bei der von den Obrigkeiten in dem bisherigen Maße zu controlirenden Vorschrift, daß jeder in Sachsen wohnende Jude einen bestimmten erblichen Familien-Namen und einen im bürgerlichen Leben und bei Rechtsgeschäften aller Art unabänderlich beizubehaltenden bürgerlichen Vornamen zu führen hat."

2) Volksschulgesetz v. 26. April 1873 § 12.

3) Urkunde v. 17. Nov. 1834 (Gesetz- u. V.O.Bl. S. 482) § 47.

4) Gesetz v. 23. August 1876 § 21.

5) Das Haus Schönburg gehört zu den sog. reichsständischen Personalisten. Durch Bundesbeschluß v. 7. August 1828 wurden ihm aber die persönlichen und dinglichen Rechte der eigentlichen Mediatisirten ausdrücklich zuerkannt. Der Krone Sachsen gegenüber gründet sich seine Stellung auf eine Reihe von Verträgen (Recessen), namentlich den Hauptreceß v. 4. Mai 1740, den Erläuterungsreceß v. 9. October 1835 (beide im Gesetz- u. V.O.Bl. 1835 S. 595) und die Uebereinkunft v. 29. October 1878 (S. 393). Hiernach genießt das Haus namentlich: Ebenbürtigkeit mit den regierenden Fürstenhäusern; die Prädicate „Durchlaucht" für die fürstlichen, „Erlaucht" für die gräflichen Linien; Autonomie in Bezug auf Familienverhältnisse (Erläut.-Receß §§ 6, 7; V.G.B. § 29; Ein- u. Ausf.V.O. dazu § 4; doch wird landesherrliche Genehmigung erfordert); das Recht auf Austräge; das Recht, Kanzleien zu halten; ein jus luctus (s. v. d. Mosel, Repertorium S 529); Mitgliedschaft in der 1. Ständekammer (s. darüber § 19); Befreiung von der Wehrpflicht (V.O. v. 29. Oct. 1875, § 2) und Friedensquartierlast (R.Ges. v. 25. Juni 1868, § 4, 1, b); Befreiung von der auf Landesrecht gegründeten Pflicht zur Annahme öffentlicher Aemter, sowie zur persönlichen Leistung öffentlicher Dienste und zur persönlichen Ausübung öffentlicher Rechte. Eine Steuerbefreiung steht ihm nicht mehr zu. — Litteratur s. Opitz I, S. 55 f.

6) Dem Hause Solms-Wildenfels ist durch Königliche Declarationsurkunde v. 18. Februar 1846 (Gesetz- u. V.O.Bl. S. 19) die Ebenbürtigkeit, doch außer Beziehung auf den Besitz der Herrschaft Wildenfels und deren angeblicher früherer Reichsunmittelbarkeit, das Prädicat „Erlaucht" für den Chef der Familie und Militärfreiheit (jetzt V.O. v. 29. Oct. 1875 § 2) zugestanden worden. Dazu vergl. noch wegen der Landstandschaft des Besitzers der Herrschaft Wildenfels unten § 19.

IV. Nichtangehörige des sächsischen Staates treten in öffentlich-rechtliche Beziehung zu dem letzteren durch ihren Aufenthalt im sächsischen Staatsgebiete, über dessen Wirkungen oben § 3 III. zu vergleichen ist.

V. Der Begriff der Staatsangehörigkeit bezieht sich an sich nur auf physische Personen. Allein auch die juristischen Personen, welche im Staate ihren Sitz haben oder ihre Thätigkeit entwickeln, sind hinsichtlich ihres Verhaltens und Vermögens in ähnlicher Weise wie die physischen Staatsangehörigen und bez. Staatseinwohner der Staatsgesetzgebung unterworfen, z. B. unterliegen sie grundsätzlich der gleichen Einkommensbesteuerung [1]), haben die Verpflichtung, ihren Gewerbebetrieb anzumelden bez. Genehmigung dazu einzuholen [2]) u. s. w. [3]). Außerhalb Sachsens domicilirende juristische Personen sind in Bezug auf ihre Rechtsfähigkeit nach den Gesetzen des Staates zu beurtheilen, in welchem sie die staatliche Anerkennung erlangt (ihren Sitz) haben [4]), in Bezug auf Einkommensbesteuerung den in Sachsen grundbesitzenden oder gewerbetreibenden Nichtsachsen gleichbehandelt [5]); ausländische Versicherungsgesellschaften aller Art müssen einen Ort des Landes als ihren Sitz und Gerichtsstand bestimmen und anerkennen und daselbst einen Bevollmächtigten bestellen. Doch kann der inländische Geschäftsbetrieb untersagt werden [6]). Alle Stiftungen ohne Ausnahme, sie mögen für den Cultus, den Unterricht oder die Wohlthätigkeit bestimmt sein, stehen unter dem besonderen Schutze des Staates, und das Vermögen oder Einkommen derselben darf unter keinem Vorwande zum Staatsvermögen eingezogen oder für andere, als die stiftungsmäßigen Zwecke verwendet werden. Nur in dem Falle, wo der stiftungsmäßige Zweck nicht mehr zu erreichen steht, darf eine Verwendung zu andern ähnlichen Zwecken, mit Zustimmung der Betheiligten, und, insofern allgemeine Landesanstalten in Betracht kommen, mit Bewilligung der Stände erfolgen. V.U. § 60.

§ 8. **III. Das Staatsvermögen.** I. Gehören auch, rein theoretisch betrachtet, zum Begriffe des Staatswesens lediglich „Land und Leute", welche unter einer obersten öffentlichen Gewalt vereinigt sind, so tritt doch im wirklichen Leben jenen beiden Substraten noch ein drittes hinzu, ohne dessen Vorhandensein eine Durchführung der Staatsaufgaben angesichts der bestehenden wirthschaftlichen Ordnung unmöglich sein würde, nämlich das Staatsvermögen. Wie schon der Ausdruck Vermögen andeutet, handelt es sich hierbei freilich nicht um ein dem öffentlichen Rechte eigenthümliches Verhältniß, sondern um die privatwirthschaftliche Seite des Staates, für welchen, als juristische Person, von den beiden Gebieten des Privatrechts, dem Familien- und dem Vermögensrechte, nur eben das letztere in Betracht kommen kann. Bei dem Vorherrschen privatwirthschaftlicher Anschauungsformen im heutigen Rechtsleben erscheint aber auch die Masse der zum öffentlichen Gebrauche dienenden Sachen und Anstalten, welche sich in der Verwaltung des Staates befinden, als „Eigenthum" des letzteren und mithin als Bestandtheil des Staatsvermögens, obwohl es sich dabei vom Standpunkte des öffentlichen Lebens keineswegs in

---

1) Einkommensteuer-Ges. v. 2. Juli 1878 § 4. Soweit die Besteuerung von Eisenbahngesellschaften durch Staatsverträge geregelt ist, richtet sich dieselbe lediglich nach den desfallsigen Vertragsbestimmungen. Befreit ist das Reich, der Staatsfiskus, die Landesuniversität und die beiden Landesschulen Meißen und Grimma.

2) Die vom Gesetze verlangten persönlichen Erfordernisse des selbstständigen Gewerbetreibenden muß hier der Stellvertreter (Director der Gesellschaft) erfüllen: Seydel, Gewerbepolizeirecht in Hirth's und Seydel's Annalen 1881, S. 583.

3) Wegen der Gemeindeangehörigkeit juristischer Personen s. o. § 6 Anm. 22. Wegen des Stimmrechts ebenda III und § 19 I, II.

4) Siebenhaar, Lehrb. d. Sächs. Privatrechts S. 39.

5) Einkommenst.-Ges. a. a. O.

6) Verordn. v. 16. Sept. 1856 (Gesetz- u. V.O.Bl. S. 400). Die zum Betriebe des Geschäfts der directen Feuerversicherung allgemein (auch für inländische Gesellschaften) nöthige Concession des Ministeriums des Innern ist jedoch natürlich auch für nichtsächsische Gesellschaften erforderlich. Ges. v. 28. Aug. 1876 § 2 und dazu § 1. B. der Ausf.V.O. v. 20. Nov. 1876.

erster Linie um privatwirthschaftliche Nutzbarmachung, sondern vielmehr um Darbietung und Offenhaltung der betreffenden Einrichtungen für den gemeinen Gebrauch handelt. Auch die Grundflächen öffentlicher vom Staate hergestellter und unterhaltener Straßen und Eisenbahnen werden daher als Eigenthum desselben betrachtet [1]). Dagegen hat rücksichtlich der öffentlichen Flüsse die früher in Sachsen herrschende Rechtsannahme, daß deren Bett im privaten Eigenthume des Staates sei, neuerdings Widerspruch gefunden und die römischrechtliche Theorie von der Herrenlosigkeit der öffentlichen Flüsse — vorbehaltlich des hoheitlichen Aufsichtsrechtes des Staats — Boden gewonnen [2]).

II. Hervorgegangen aus erblich gewordenen Aemterlehen einerseits, aus mit Immunität ausgestattetem Eigenbesitze anderseits trägt die Herrschaftssphäre des deutschen Landesherren von vorn herein einen aus öffentlich- und privatrechtlichen Elementen gemischten Charakter. Zwischen demjenigen Vermögen, welches der Landesherr als solcher um des öffentlichen Besten willen zu verwalten hat, und demjenigen, welches er zu eigenem Vortheile besitzt, besteht kein fester Unterschied; daher giebt es auch keine durchgreifende Grenze zwischen Staats- und Hof-Haushalt. Vielmehr erscheint beides Eins [3]), und zwar, anlehnend an die langjährige Bezeichnung der obersten Finanzverwaltungsstelle (Kammercollegium) als „Kammervermögen". „Die Domänen und Regalien im weitesten Sinne des Wortes, einschließlich der Monopole und des Rechtes zur Erhebung von verschiedenen Verkehrs- und Verbrauchsabgaben, wie von Zöllen, Accisen, Geleiten u. s. w., waren Eigenthum der landesfürstlichen Familie, aber belastet mit der Verpflichtung, daß die Einkünfte dieses Vermögens, soweit sie nicht zur Unterhaltung des Hofes und der fürstlichen Familie selbst erforderlich waren, zur Deckung der Kosten der Regierung verwendet werden mußten [4])."

Bereits lag aber in der churſächsischen Rechtsentwickelung der Keim zu einer grundsätzlichen Scheidung zwischen Staats- und fürstlichem Hausvermögen vor. Die Verwilligung directer Steuern ward nämlich seit dem 15. Jahrhunderte an die Bedingung der ständischen Betheiligung an der Steuerverwaltung geknüpft, welche durch das aus fürstlichen und ständischen Räthen gebildete Obersteuercollegium geführt ward. Hieraus erwuchs allmählig die Vorstellung eines besonderen, dem „Kammerfiscus" entgegengesetzten „Steuerfiscus". Auf der anderen Seite verlangten die Landstände, da sie bei Bewilligung directer Steuern davon ausgingen, daß die öffentlichen Abgaben in erster Linie aus dem Kammervermögen und nur subsidiär aus den Steuern zu decken seien [5]), vor der Bewilligung stets einen Nachweis über den Stand des Kammervermögens und der Einnahmen von demselben (v. Friesen).

III. Bei Einführung der constitutionellen Verfassung mußte mit der Erweiterung des ständischen Bewilligungsrechts (s. u. § 17 II. und § 20 IV.) zugleich eine schärfere Trennung des Staats- und des königlichen Hausvermögens eintreten, welche, den älteren Verhältnissen gegenüber, als eine Erweiterung des Steuerfiscus oder Aerars auf Kosten des ehemaligen Kammervermögens angesehen werden kann. Ueber die Grenzen, welche

---

1) Vgl. die auf Vernehmung der zuständigen Justiz- und Verwaltungsbehörden sich gründende Verordnung des Ministeriums des Innern v. 9. October 1876 (Sächs. Wochenblatt 1876. S. 189 f.).

2) Vergl. über die ganze Frage Schmidt, Vorlesungen über sächs. Privatrecht (1869) I S. 89 f.

3) Schaumburg, Einleitung zum Sächs. Rechte 2. Aufl. 1786 sagt II S. 678 nach Besprechung des römischrechtlichen Unterschieds zwischen aerarium und fiscus: „Heutiges Tages aber findet sich hierunter eine schlechte Discrepanz, sondern was der Fürst einnimmt, wird in Fiscum gebracht."

4) Freiherr v. Friesen, Erinnerungen II S. 3. Außerdem vergl. v. Witzleben Entstehung der V.U. S. 109. v. Römer Staatsrecht II S. 618. Weisse Staatsrecht II S. 340.

5) vergl. z. B. Falk im Archiv f. sächs. Geschichte N.N. I 293.

nunmehr das Staats- gegenüber dem Hausvermögen erhielt, vgl. das Nähere unten § 18 III. Das Staatsvermögen umfaßt hiernach gegenwärtig hauptsächlich (vgl. auch V.U. § 16):

a) die land- und forstwirthschaftlichen Betriebe [1]) sowie

b) die Industrieunternehmungen [2]) des Staates,

c) die Anstalten für den öffentlichen Gebrauch, insbesondere Verkehrsanstalten (Wasserstraßen, Landstraßen, Eisenbahnen [3])), Unterrichtsanstalten (einschließlich der öffentlichen Sammlungen für Kunst, Wissenschaft und Gewerbe), Heil- und Versorganstalten [4]),

d) die Einrichtungen für Ausübung des öffentlichen Dienstes, also insbesondere die Amtsgebäude nebst den Strafanstalten, Untersuchungsgefängnissen und Zwangsarbeitshäusern,

e) die Nutzungen der Staatsgewalt. Hierher gehören vor Allem die Steuern und Abgaben, welche für die Staatskasse erhoben werden, die Gebühren und Geldstrafen, welche ebendahin fließen, die erblosen Verlassenschaften [5]) und verlassenen Grundstücke [6]), Schatz- und Fundsachen [7]), eingezogene Gegenstände [8]), endlich Heger, welche sich in öffentlichen Flüssen bilden [9]) [10]),

f) die baaren Bestände, Werthurkunden und sonstigen Werthgegenstände [11]).

Diesem Activvermögen stehen die Schulden des Staates (§ 14) sowie dessen rechtliche Verpflichtungen vermögenswirthschaftlichen Inhalts gegenüber, welche sich, soweit sie auf öffentliche Rechtstitel gegründet sind, im Wesentlichen aus dem im III. Abschnitte näher geschilderten „Staatszwecke" ergeben.

IV. Dem Staate steht, wie sich schon aus Obigem ergiebt, sofern er in Verhältnisse des bürgerlichen Rechts eintritt, das Recht der Persönlichkeit im Sinne des Privat-

---

1) Domänen, Forsten, Weinberge, Landesgestüt.

2) Berg- und Hüttenwerke, Kalkbrüche, Hofapotheke, Heilbad zu Badelster, Porzellan-Manufactur Meißen, Landeslotterie.

3) Wegen der Post und Telegraphen vergl. unten § 14.

4) Wegen der öffentlichen Gebäude u. s. w., welche dem dienstlichen Gebrauche einer verfassungsmäßig aus Reichsmitteln zu unterhaltenden Verwaltung gewidmet sind, vergl Reichsgesetz v. 25. Mai 1873, R G Bl. S. 113

5) Bürg. Gesetzbuch §§ 2618—2620. Dahin gehört auch das Nettovermögen einer juristischen Person, soweit über dasselbe nicht ihrerseits verfügt war. § 57. Ferner besteht gegen die Häuslinge der Landes-Heil- und Versorg-Anstalten unter gewissen näheren Voraussetzungen ein (Pflichttheils-)Erbrecht des Staates: §§ 2057 f. 2617, auf welches jedoch hinsichtlich der Irrenanstalt Sonnenstein Verzicht geleistet worden ist: Bekanntm. v. 26. Sept. 1855. Verordn. v. 9. Jan. 1865 § 18.

6) Bürg. Gesetzbuch § 294.

7) Erstere, wenn der Eigenthümer der bergenden Sache den Schatz unter Vornahme einer strafbaren Handlung hob, letztere, soweit sie an sich dem Finder zufallen würden, dann, wenn der Fund verheimlicht ward. B.G.B. §§ 237, 243. Auch über verleihbare, aber nicht verliehene Mineralien, welche ohne Berechtigung gewonnen sind, kann der Fiscus verfügen. Allgem. Berggesetz § 3.

8) B G.B. § 258.

9) Elb-, Strom-, Ufer und Dammordnung v. 7. Aug. 1819 § 13. Näheres s. bei Schmidt a. a. O. I S. 228 f.

10) Solange der Lehnsverband zwischen dem Könige als Oberlehnsherrn und seinen Vasallen noch bestand, wuchsen auch heimfallende Lehne dem Staatsgute zu. Der König konnte Erbverwandelungen bewilligen, Lehnspardon ertheilen, auch alle anderen aus der Oberlehnsherrlichkeit fließenden Befugnisse ausüben, jedoch keine Lehnsanwartschaften mehr gewähren (V.U. § 17). Durch die Allerhöchste Declaration v. 22. Mai 1872 ist aber die dem Könige zustehende Oberlehnsherrlichkeit in Betreff aller Lehen jeder Art aufgegeben worden. Nur sollen a) Ansprüche rücksichtlich der auf den Heimfall stehenden Lehne erst dann als aufgegeben gelten, wenn ein nach Lehnrecht successionsfähiger Nachfolger des jetzigen Lehnseigenthümers noch geboren wird, und b) Ansprüche rücksichtlich solcher Lehen, welche mit Afterlehnsherrlichkeit verbunden sind oder aus einer solchen bestehen, erst nach Beseitigung des zwischen dem Afterlehnsherren und ihren Aftervasallen bestehenden Lehnsverbandes wegfallen. Gesetz, die Regelung der durch Aufhebung des Lehnsverbandes berührten Privatrechtsverhältnisse betr. v. 22. Mai 1872 § 28.

11) Wegen des Hausfideicommisses s. u. § 18. III.

rechts zu (bürg. Gesetzbuch § 52). Er wird durch das Königliche Finanzministerium vertreten [1]). Privilegirt erscheint er, insofern ihm (gleich Kirchen und gemeinnützigen Stiftungen) ein Rechtsgrund zur Erwerbung der Hypothek an den Grundstücken der bei der Vermögens- und Cassenverwaltung angestellten Diener [2]) und ein Vorzugsrecht für Abgabenreste bei Zwangsversteigerungen und Concursen zusteht [3]).

Dritter Abschnitt.

Der Staatszweck.

§ 9. **Uebersicht.** I. Der Zweck, welchem der sächsische Staat zu dienen berufen ist, findet sich nicht, wie dies z. B. in der Verfassung des deutschen Reichs [4]) der Fall ist, in ausdrücklichen Bestimmungen des geschriebenen Verfassungsrechts ausgesprochen. Er geht aber zweifellos, wie dies auch z. B. § 78 d. V.U. erkennen läßt, auf das „Wohl des Landes". Hierin liegt zunächst

a) Pflicht und Recht der Selbsterhaltung,

b) Pflege der Gesammtinteressen der Landeseinwohner.

Welche Mittel der Staat zu verwenden hat und verwenden kann, um sich selbst zu erhalten und um jene Gesammtinteressen zu pflegen, sowie welches überhaupt die Gesammtinteressen seiner Einwohner sind, läßt sich im Einzelnen und für alle Zeiten gültig nicht von vorn herein beantworten. In beiden Richtungen kommt es vielmehr auf die natürlichen Verhältnisse des speciellen Staatswesens und auf die geschichtliche Entwickelung sowie den dermaligen Stand der Cultur seiner Bevölkerung an [5]). Es ist eben die schwere Aufgabe der Staatsorgane, die zur Verwirklichung des Staatszweckes im Einzelnen geeignetsten Mittel zu erkennen sowie zu richtiger Zeit, am richtigen Orte und in der rechten Weise anzuwenden. Dies ist um so schwieriger, als die Gesammtheit der Staatsangehörigen keineswegs in allen Punkten ein übereinstimmendes Interesse besitzt. Es steht sich im Gegentheil oft das Interesse von Stadt und Land, von Landwirthschaft und Industrie, von Vornehm und Gering, von Arm und Reich, schroff gegenüber. Für die Staatsleitung gilt es alsdann, zu erwägen, ob überhaupt ein öffentliches Interesse vorliegt, ob dasselbe in der einseitigen Verfolgung des einen oder anderen Gesichtspunkts liegt oder ob eine vermittelnde Richtung einzuschlagen ist. Weiter kann unter veränderten Verhältnissen auch ein verändertes Verhalten der Staatsleitung geboten sein. Einrichtungen, welche sich bisher bewährt hatten und vielleicht z. B. von den Staatsorganen

1) In Rechtsstreitigkeiten ist ein besonderer Anwalt zu bestellen: Gesetz v. 28. Januar 1835 § 5 Abs. 2.

2) B.G.B. § 393.

3) Gesetz v. 30. Juni 1868 § 21. R.Konkursordnung §§ 41, 54.

4) „Seine Majestät der König von Preußen u. s. w. schließen einen ewigen Bund zum Schutze des Bundesgebietes und des innerhalb desselben gültigen Rechtes, sowie zur Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes." — Vergl. auch Leuthold, Sächs. Verw.Recht S. 96.

5) S. die eingehenden Erörterungen hierüber bei Leuthold a. a. O. § 1.

selbst ins Leben gerufen und empfohlen worden waren, können später als schädlich zu erachten sein. Auch die Staatsleitung ist nicht interesselos. Es erfordert deshalb die gehörige Verfolgung des Staatszweckes nicht blos Einsicht und Kraft, sondern auch vielfach Selbstverleugnung bei Collisionen der Interessen des Staats vom Standpunkte seiner Existenz und der unmittelbaren Interessen der Staatsangehörigen, sowie bei Collisionen zwischen den Interessen der Regierenden und denjenigen der Regierten. Daß in dieser Richtung nicht Alles von dem guten Willen der Betheiligten abhänge, ist einer der Hauptgründe für die Einführung ständischer Verfassungen und für die Trennung der Justiz von der Verwaltung. Eine weitere Gewähr für die den allgemeinen Interessen entsprechende Leitung des Staatswesens erblicken die neueren Verfassungsurkunden darin, daß in denselben eine Reihe leitender Grundsätze für die Thätigkeit der Staatsgewalt — für welche der nicht ganz zutreffende [1]) Name „Grundrechte" üblich geworden ist — aufgenommen sind. Die sächsische V.U. handelt hievon in dem III. Abschnitte: „Von den allgemeinen Rechten und Pflichten der Unterthanen", §§ 24—40 unter folgenden 9 Rubriken: 1) Rechtsverhältniß durch den Aufenthalt im Auslande (s. o. § 3, III); 2) Heimats- und Staatsbürgerrecht [2]); 3) Schutz der Rechte: „Die Rechte der Landeseinwohner stehen für Alle in gleichem Maße unter dem Schutze der Verfassung" (V.U. § 26); 4) Freiheit der Person und des Eigenthums — Wahl des Berufs — Wegzug — Waffendienst — Abtretung von Privateigenthum zu Staatszwecken [3]); 5) Rechtsverhältniß in Bezug auf den Glauben (s. u. § 16); 6) Rechtsgleichheit zum Staatsdienste: „Die Verschiedenheit des Standes und der Geburt begründet keinen Unterschied in der Berufung zu irgend einer Stelle im Staatsdienste" (V.U. § 34); 7) Presse und Buchhandel [4]); 8) Recht der Beschwerde über Behörden (s. u. § 11); 9) Abgabenwesen (s. u. § 14). Die Staatsorgane erscheinen ver-

1) vergl. Leuthold a. a. O. S. 79, 80.

2) V.U. § 25: „Die Bestimmungen über das Heimathsrecht und Staatsbürgerrecht bleiben einem besonderen Gesetze vorbehalten." Es ergieng das Heimathsgesetz v. 26. November 1834 und das Gesetz über Erwerbung und Verlust des Unterthanenrechts v. 2. Juli 1852. Das letztere ist ganz durch die Reichsgesetzgebung erledigt, das erstere nur noch insofern von praktischer Bedeutung, als die nach demselben gebildeten Heimathsbezirke als Ortsarmenverbände im Sinne des Reichsrechts gelten (Ausf.B.O. v. 6. Juni 1871 § 1).

3) „Freiheit der Person und des Eigenthums" sind genau genommen negative Postulate. Es versteht sich von selbst, daß, wo nicht rechtliche Schranken bestehen, auch die Staatsgewalt kein Recht hat, von jemandem persönliche oder Vermögensleistungen zu fordern. Bestimmungen von der Allgemeinheit, wie V.U. § 27: „Die Freiheit der Personen und die Gebahrung mit dem Eigenthum sind keiner Beschränkung unterworfen, als welche Gesetz und Recht vorschreiben," verfehlen außerdem auch solange ihren Zweck, als das objective Recht, insbesondere das Verwaltungsrecht, die Befugnisse der Staatsgewalt nur allgemein und unter Bezugnahme auf das „öffentliche Interesse", „die öffentliche Sicherheit" oder „Wohlfahrt" normirt, da es dann immer wieder auf das behördliche Ermessen über die Voraussetzungen und den Umfang der dem Einzelnen gegenüber der Gesammtheit obliegenden Pflichten in letzter Linie hinauskommt. Die Vorschriften der folgenden §§ der V.U. haben einen positiven Charakter insofern, als sie mit dem älteren, theilweise abweichenden, Rechte aufräumen; hierher gehören § 28: „Jeder ist daher berechtigt, seinen Beruf und sein Gewerbe nach eigener Neigung zu wählen und sich dazu im In- oder Auslande auszubilden, soweit nicht hierbei ausdrückliche Gesetze oder Privatrechte beschränkend entgegenstehen." § 29: „Jedem Unterthan steht der Wegzug aus dem Lande ohne Erlegung einer Nachsteuer frei, soweit nicht die Verpflichtung zum Kriegsdienste oder sonst Verbindlichkeiten gegen den Staat oder Privatpersonen entgegenstehen." § 30 (Waffendienst; durch Reichsrecht hinfällig geworden). Eine wirkliche positive Bestimmung enthält § 31: „Niemand kann gezwungen werden, sein Eigenthum oder sonstige Rechte und Gerechtigkeiten zu Staatszwecken abzutreten, als in den gesetzlich bestimmten oder durch dringende Nothwendigkeit gebotenen, von der obersten Staatsbehörde zu bestimmenden Fällen und gegen Entschädigung, welche ohne Anstand ermittelt und gewährt werden soll. Entsteht ein Streit über die Summe der Entschädigung, und der Eigenthümer oder der Berechtigte will sich bei der Entscheidung der Verwaltungsbehörde nicht beruhigen, so bleibt ihm unbenommen, die Sache im ordentlichen Rechtswege zur Erledigung zu bringen; es ist aber einstweilen die Abtretung zu bewirken und die von jener Behörde festgesetzte Summe ohne Verzug zu bezahlen." Speciell diese Bestimmung ist es auch, an welche in den verschiedenen einzelnen einschlägigen (Expropriations-)Normen näher angeknüpft werden konnte.

4) erledigt durch Reichsrecht.

fassungsmäßig verpflichtet, diesen Grundsätzen im Bereiche ihrer Wirksamkeit allenthalben Rechnung zu tragen und ihnen nirgends entgegenzuhandeln.

II. Die Mittel, welche der Staatsleitung zur Erreichung des Staatszweckes zur Verfügung stehen, sind zunächst diejenigen, welche auch der Einzelne zur Verfolgung seiner Interessen besitzt, also freie Einwirkung auf die Natur und auf die Nebenmenschen, sowie Privatrechtstitel. Ermahnung, Warnung, Belobung, Auszeichnung — Veräußerungs- und Gebrauchsüberlassungs-Vertrag stehen ganz in gleicher Weise zur Verfügung, wie beim Einzelnen. Charakteristisch für das Staatswesen und demselben eigenthümlich ist aber, daß der Staat grundsätzlich ausschließlich berufen ist, die Rechtsordnung maßgebend zu bestimmen, Rechtsstreite zu entscheiden und eine Reihe sonstige besondere Rechte, die öffentlichen Rechte, auszuüben oder, wie man es kürzer auszudrücken pflegt, daß er die öffentliche Gewalt besitzt. Hierdurch unterscheidet er sich durchaus von den Einzelpersonen sowie von allen sonstigen Personengemeinschaften, welche, obwohl sie zum Theil ebenfalls öffentliche Interessen verfolgen, wie Kirche, Gemeinde u. s. w., doch nicht öffentliche Gewalt selbstständig ausüben können, sondern, wenn sie dies rechtmäßiger Weise thun, ihre bezügliche Wirksamkeit doch immer nur im Rahmen und nach Zulassung der Staatsgewalt entfalten [1]). Durch die Fähigkeit des Staats, seine Zwecke nicht blos wie ein Privater oder irgend ein beliebiges Gemeinwesen, sondern auch im Wege der Gesetzgebung zu fördern und durch seine sonstigen öffentlichrechtlichen Befugnisse hebt sich die Thätigkeit der Staatsgewalt ab von aller sonstigen Interessenverwaltung. Insbesondere sieht sich der Staat in der Lage, dann, wenn er die von ihm wahrzunehmenden Interessen durch das bestehende Recht nicht ausreichend gesichert erachtet, im Wege der Gesetzgebung einen veränderten Rechtszustand für die Zukunft zu schaffen [2]). Durch seine Befugniß zur Rechtspflege erlangt der Staat zwar keinen Zuwachs an Machtfülle im eigenen Interesse, da die Staatsgerichte auch dann, wenn das Interesse oder Recht des Staates in Frage kommt, unparteiisch zu entscheiden haben. Allein das ausschließliche Recht zur Rechtspflege bildet gleichwohl ein charakteristisches Attribut der heutigen Staatsgewalt.

IV. Durch den Eintritt des Königreichs Sachsen in den norddeutschen Bund und in das deutsche Reich ist zwar der sächsische Staatszweck an sich nicht alterirt worden. Dagegen sind der sächsischen Staatsleitung durch das Bundesverhältniß insofern Schranken gezogen, als für diejenigen Angelegenheiten, welche zu Gegenständen der Bundescompetenz gemacht worden sind, zuhöchst der Wille der Reichsgewalt und die Reichsgesetzgebung maßgebend sein muß. Es ist also denkbar, daß innerhalb der Bundescompetenz die sächsische Staatsleitung sich formell als Organ der Reichsgewalt zu geriren hat, welche letztere durch ihre Gesetzgebung, durch die Rechtsprechung des Reichsgerichts und verschiedener Special- und Verwaltungsgerichtshöfe, endlich durch Ausübung sonstiger öffentlicher Rechte einen wesentlichen Einfluß auf die Regierungsthätigkeit in den Einzelstaaten naturgemäß ausüben muß. Insbesondere kann die Landesgesetzgebnng jedenfalls in solchen Materien nicht mehr grundlegend — sondern höchstens ausführend — thätig werden, in welchen das Reich im Bereiche seiner Zuständigkeit bereits gesetzgeberisch vorgegangen ist. Soweit aber letzteres nicht der Fall ist, kann dem sächsischen wie jedem anderen deutschen Einzelstaate die Gesetzgebungsbefugniß und damit die Souveränetät nicht abgesprochen werden.

§ 10. **I. Gesetzgebung.** I. Gesetze werden mit ständischer Zustimmung und Bezugnahme auf selbige vom Könige [3]) unter Contrasignatur des oder der betreffenden Departe-

1) vgl. hinsichtlich der Gemeinden oben S. 183 Anm. 6.
2) s. zu Vorstehendem überhaupt Leuthold a. a. O. S. 2, 11 f.
3) Event. vom Regierungsverweser. Doch tritt dann für die Gültigkeit von Verfassungsänderungen noch das Erforderniß eines Familienrathsbeschlusses hinzu (s. u. § 18. V).

mentsminister erlassen und bekannt gemacht (s. u. § 18 II, § 20 III). Die Bekanntmachung erfolgt allein und ohne daß es irgend einer weiteren besonderen Veranstaltung bedarf, für das ganze Staatsgebiet durch Ausgabe und Versendung des „Gesetz- und Verordnungsblattes für das Königreich Sachsen". Jedem Stücke des Gesetz- und Verordnungsblattes wird der Tag, an welchem die letzte Absendung desselben seitens der Redaction erfolgen kann, aufgedruckt und es soll mit Anfang des 15. Tages von dem solchergestalt bemerkten Tage an, diesen nicht mitgerechnet, jedes in dem ausgegebenen Stücke enthaltene Gesetz für im ganzen Lande publicirt erachtet werden. Nach den in das Gesetz- und Verordnungsblatt aufgenommenen Gesetzen hat Jeder, sobald er davon Kenntniß erlangt, sich zu richten, sofern nicht ein späterer Zeitpunkt der Gesetzeskraft angegeben wird[1]). Alle Gemeinden des Landes sind verbunden, ein Exemplar des Gesetz- und Verordnungsblattes auf ihre Kosten anzuschaffen. An allen Orten hat die Obrigkeit dafür zu sorgen, daß der jedesmalige Eingang eines Stückes alsbald bekannt werde und ein Jeder durch 14tägiges Ausliegen des für die Gemeinde bestimmten Exemplars vom Inhalte desselben Kenntniß nehmen könne[2]).

II. Das sächsische Verfassungsrecht trifft zwar nach dem Vorstehenden allgemeine ausdrückliche Bestimmung über die Frage, wie ein Gesetz zu Stande kommt und bekannt zu machen ist. Dagegen fehlt es an erschöpfenden ausdrücklichen Verfassungsvorschriften darüber, was in Gesetzesform gefaßt werden muß oder kann. Nicht nothwendig Gesetzesform muß

a) alles dasjenige tragen, was im Gesetz- und Verordnungsblatte bekannt gemacht wird. Denn wie schon der Name dieses Publicationsmittels sagt, gelangen darin auch Verordnungen zur Veröffentlichung (s. u. III). Ebensowenig müssen

b) alle diejenigen Regierungsbeschlüsse, zu deren Gültigkeit es ständischer Zustimmung bedarf, in Gesetzesform verkündet werden. Z. B. ist dies nicht nothwendig der Fall hinsichtlich der Veräußerung von Bestandtheilen des Königreichs oder Rechten der Krone (V.U. § 2), Uebernahme einer fremden Krone durch den König (5), Anordnung einer Regierungsverweſung für den König (11), Veräußerungen vom Staatsgute (18), Verpfändung von Kostbarkeiten des Hausfideicommisses (20), Feststellung der Civilliste u. s. w. (22 f.), abweichende Verwendung des Stiftungsfonds allgemeiner Landesanstalten (60), Verhaftung eines Kammermitglieds (84), Ausschreibung, Veränderung und Erhebung von Landesabgaben (Verf.Ges. v. 5. Mai 1851 § 2), Aufnahme von Staatsanleihen (V.U. § 105). — Dagegen ist umgekehrt die Gesetzesform verfassungsmäßig für eine Reihe von Gegenständen vorgeschrieben, nämlich

a) für die Anordnung einer Regierungsverweſung durch den König für dessen regierungsunfähigen Nachfolger (V.U. § 10);

b) für die — jetzt theilweise freilich vom Reichsrechte übernommene — Regelung des Staatsbürgerrechts, Heimathsrechts, Waffendienstes, der Gewissensfreiheit, der Presse und des Buchhandels (s. o. § 9 I), des Abgabenwesens (V.U. § 37), Staatsdienstes (44), der Gerichtsverfassung und Rechtspflege (45, 48 f., 55), Entscheidung von Competenzzweifeln (47), Verfolgung, Verhaftung und Bestrafung (51), Aufnahme christlicher Confessionen zu freier Religionsübung (56), Kirchenhoheit (57);

c) für die Bedingungen des Stimmrechts und der Wählbarkeit zum Landtage sowie für das Wahlverfahren (Verf.Ges. v. 19. Oct. 1861 Nr. IV und V.U. § 77);

---

1) Hiernach hat die 14tägige Frist, nach deren Ablaufe das Gesetz im ganzen Lande für publicirt gilt, nicht die Bedeutung eines unbedingten tempus vacationis, sondern begründet nur gegen Jedermann die Fiction der Kenntniß des Gesetzes. So Schmidt, Vorlesungen über sächs. Privatrecht I. Bd. S. 30 gegen Siebenhaar Commentar zum B.G.B. 2. Aufl. I. Band S. 28.

2) Gesetz v. 6. Sept. 1834 (S. 189) nebst Ausf.V.O. von dems. Tage (S. 192).

d) für alle Abänderungen und authentischen Auslegungen nicht nur der V.U. selbst (152)[1]), sondern auch anderer Gesetze (86).

In § 27 d. V.U. heißt es: „Die Freiheit der Personen und die Gebahrung mit dem Eigenthum sind keiner Beschränkung unterworfen, als welche Gesetz und Recht vorschreiben." Man würde aber offenbar fehlgreifen, wenn man daraus, daß hier als Rechtsquelle auch das „Recht" mit aufgeführt wird, folgern wollte, daß grundsätzlich im Wege der Verwaltungsverordnung, ohne ständische Mitwirkung auf dem in Rede stehenden Gebiete neue Rechtspflichten geschaffen werden könnten. Vielmehr kann es nicht zweifelhaft sein, daß hier, abweichend von den übrigen §§ desselben Abschnitts der V.U. neben dem Gesetze des „Rechts" deswegen Erwähnung geschieht, weil hier eine Anzahl von Rechtsinstituten einschlagen, welche z. B. der Verabfassung der V.U. noch nicht gesetzlich geregelt waren, sondern auf Gewohnheitsrechten — namentlich dem römischen und kanonischen Rechte sowie dem Sachsenspiegel — beruhten.

Hiernach, sowie in Hinblick auf den nachher unter III zu besprechenden § 87 d. V.U. muß als Grundsatz des sächsischen Verfassungsrechts angesehen werden, daß die allgemeine (objective) Ertheilung von Rechten und Auflegung von Rechtspflichten — also von Verpflichtungen gegenüber Dritten, einschließlich des Staats selbst, zu einem bestimmten Verhalten: Handeln, Leisten, Unterlassen, Dulden — auf (alle oder gewisse) Staatseinwohner, wie nicht minder die Abänderung und Aufhebung von solchen Seiten der Staatsgewalt verfassungsmäßig nur im Wege des Gesetzes geschehen kann. In diesem Sinne sind auch eine Reihe praktische Fälle zur Erledigung gelangt[2]).

Im Uebrigen gehören von den oben unter a) bis d) angeführten Kategorien alle, mit einziger Ausnahme des Falls a), unter die Gesetze im materiellen Sinne. Das Finanzgesetz, welches, obwohl die V.U. dies wenigstens nicht zweifellos fordert[3]), doch schon seit 1834 für jede Finanzperiode erlassen wird, kann zum Mindesten in Sachsen nicht als

---

1) Ein uncorrecter Ausdruck ist es, wenn in § 153 V.U. von der durch den Staatsgerichtshof erfolgten Entscheidung solcher Zweifel über die Auslegung einzelner Punkte der V.U. zwischen Regierung und Ständen, über welche sich diese letzteren beiden Organe nicht einigen konnten, gesagt ist, daß sie „als authentische Interpretation" angesehen werden soll. Denn dann wäre die Auslegung der V.U. ohne Gesetzesform möglich, ja sie brauchte nicht einmal, wie eine Entscheidung des Staatsgerichtshofs in Ministeranklagsachen nach V.U. § 147, durch den Druck bekannt gemacht zu werden. Der Ausspruch des Staatsgerichtshofs im Falle von V.U. § 153 trägt vielmehr den Charakter der präjudiziellen Entscheidung eines Einzelfalls; er schafft nicht objectives Recht, sondern soll im Einzelfalle „befolgt" werden, wie es am Schlusse des § heißt, ohne daß er doch für alle Fälle Gesetzeskraft erlangen kann.

2) Beispiele: a) Die V.O. v. 11. April 1848 (Ges. u. V.O.Bl. S. 28) wegen Errichtung einer Communalgarde mußte als Nothverordnung (s. u III.) erlassen und den Ständen nachträglich zur Genehmigung vorgelegt werden, weil sie Beschränkungen der persönlichen Freiheit enthielt, also in das Gebiet der Gesetzgebung übergriff. v. Friesen Erinnerungen Bd. I S. 82. b) Auf dem ordentlichen Landtage 1863/64 ward eine besondere Deputation behufs Revision der seit dem Landtage 1860/61 erfolgten Erledigung ständischer Anträge und Verfassungsmäßigkeit der im Gesetz- und Verordnungsblatte erschienenen Verordnungen und Ausführungsverordnungen gewählt. Dieselbe erstattete drei einschlägige Berichte (Landtagsacten 1863/64. III. Abth. Beilagen. 2. Band S. 373 f. 3. Band S. 757 f., 931 f.), welche Verordnungen über Einrichtung und Abnahme der Kirchenrechnungen, Aufhebung des Parochialzwanges, Auflegung von Canons bei Realconcessionen, die Ausführung des Gewerbegesetzes und die Baupolizeiordnungen, sowie einen Staatsvertrag betrafen. Die Differenzpunkte, welche sich vorfanden, wurden in der Hauptsache gütlich beglichen. c) Die von dem Justizministerium im Verordnungswege erforderte Tragung einer Amtstracht durch die Rechtsanwälte wurde von einzelnen der letzteren verweigert, bis diese Pflicht durch Gesetz v. 22. März 1880 (Ges. u. V.O.Bl. S. 39) aufgelegt worden war.

3) V.U. § 106 (jetzt Verf.Ges. v. 5. Mai 1851 § 7) fordert nur, daß in den Ausschreiben, welche Landesabgaben betreffen, regelmäßig die Bewilligung der Kammern besonders erwähnt werde. Dagegen soll nach V.U. § 37 allerdings kein Unterthan mit Abgaben u. s. w. beschwert werden, wozu er nicht vermöge der Gesetze oder Kraft besonderer Rechtstitel verbunden ist. Endlich spricht § 2 des Verf.Ges. v. 27. Nov. 1860 ausdrücklich für den Fall verspäteter oder verzögerter Bewilligung von einem alsdann den einzuberufenden Ständen vorzulegenden Gesetze über provisorische Forterhebung der Steuern.

ein blos formelles Gesetz gelten, da es auch Bestimmung über die zur Deckung des festgestellten Staatsbedarfs innerhalb der Finanzperiode zu erhebenden Steuern trifft [1]).

III. Die „zur Vollziehung und Handhabung der Gesetze erforderlichen, sowie die aus dem Aufsichts- und Verwaltungsrechte fließenden Verfügungen und Verordnungen" ertheilt der König (V.U. § 87). Weiter erläßt derselbe „auch solche, ihrer Natur nach der ständischen Zustimmung bedürfende, aber durch das Staatswohl dringend gebotene Verordnungen, deren vorübergehender Zweck durch Verzögerung vereitelt werden würde, mit Ausnahme aller und jeder Abänderungen in der Verfassung und dem Wahlgesetze" (V.U. § 88, auch unten § 18 II). Herkömmlicher Weise erfolgt endlich zuweilen die Erlassung solcher Rechtsnormen, welche verfassungsmäßig in Gesetzesform verabschiedet und erlassen werden müßten, aus Gründen formeller Vereinfachung durch den König im Verordnungswege unter Bezugnahme auf desfallsige ständische Zustimmung [2]).

Was aber die zuerst erwähnten eigentlichen Verordnungen anlangt, so ist noch Folgendes zu bemerken:

1) Das Befugniß des Königs zur Verordnungsertheilung erscheint nicht auf bloße Verwaltungsverordnungen beschränkt, welche lediglich die Staatsorgane binden. Vielmehr kann der König auch Rechtsverordnungen erlassen, welche den Staatseinwohnern selbst Rechtspflichten auferlegen, also im materiellen Sinne Gesetze sind. In dieser Richtung ist er jedoch beschränkt auf die Aufstellung solcher Grundsätze, welche als Ausführung schon gesetzlich vorgesehener Rechtspflichten erscheinen. Dagegen würden Verordnungen, durch welche ganz selbstständige Rechtspflichten den Staatseinwohnern aufgelegt werden wollen, unverbindlich sein [3]).

2) Alle Königlichen unmittelbaren Verordnungen müssen vom Vorstande des oder der betheiligten Ministerialdepartements contrasignirt werden (V.U. § 43, auch unten § 22, III). Ein Recht der Ministerien oder anderer Behörden zu selbstständiger Erlassung von Verordnungen erwähnt die V.U. nicht. Doch ist schon in der Verordnung vom 7. November 1831, die Einrichtung der Ministerialdepartements betr., § 4 den Ministerialdepartements die Obliegenheit auferlegt, „die zur Ausführung und Handhabung der Gesetze erforderlichen Verwaltungs-Maßregeln zu treffen und die nöthigen Verordnungen zu erlassen". Thatsächlich werden nur wenige Verordnungen vom Könige selbst erlassen [4]);

1) Das neueste Finanzgesetz datirt v. 1. März 1882 (Ges. u. V.O.Bl. S. 45) und gilt für die Finanzperiode 1882/83. Vergl. auch unten § 14.

2) Ein Hauptbeispiel bildet die sog. Gerichtsordnung: Durch V.O. v. 9. Januar 1865, das Verfahren in nichtstreitigen Rechtssachen betr., wurden „nachdem die auf dem 11. ordentlichen Landtage versammelt gewesenen Stände die Regierung mittelst Schrift v. 19. Juli v. J. ermächtigt haben, diejenigen Bestimmungen der im Entwurfe vorgelegten Gerichtsordnung über das Verfahren in nichtstreitigen Rechtssachen, welche zur Ausführung des bürgerlichen Gesetzbuchs nicht entbehrt werden können, vorbehältlich der Prüfung und Genehmigung derselben durch die nächste ordentliche Ständeversammlung provisorisch zur Publication zu bringen," eine Reihe Vorschriften über das Nachlaß-, Vormundschafts- und Hypothekenwesen erlassen, welche eigentlich der Verabschiedung in Gesetzesform bedurft hätten, und durch V.O. v. 3. August 1868 erfolgte, „nachdem die auf dem 12. ordentlichen Landtage versammelt gewesenen Stände zu der V.O. . . . . die . . vorbehaltene Genehmigung unter der Voraussetzung einer Abänderung vom § 224 dieser V.O. ertheilt haben und diese Voraussetzung mit dem Erlasse des Gesetzes . . v. 30. Juni d. J. . . . eingetreten ist," die Anordnung, daß den Vorschriften der V.O. v. 9. Januar 1865 auch fernerhin nachzugehen sei. — Zuweilen ist es übrigens auch vorgekommen, daß in ein Gesetz neben der ständischen Genehmigung bedürftigen Normen des Zusammenhangs wegen zugleich Bestimmungen aufgenommen worden sind, welche die Regierung an und für sich allein hätte erlassen können: Armenordnung v. 22. Oct. 1840 (Gesetz- u. V.O.Bl. S. 257. 286); Kirchenvorstands- und Synodalordnung v. 30. März 1868 (s. Staatsgesetz v. d. Tage).

3) Verordnungen über Gegenstände, für welche Gewohnheitsrecht noch maßgebend ist (s. u. V), müssen sich in denselben Grenzen halten.

4) Es geschieht dies stets und offenbar nach dem Geiste der Verfassung mit Nothwendigkeit bei den sog. „Nothverordnungen" (nach V.U. § 88), welche die Minister „contrasigniren" sollen, ferner meist bei wichtigeren Organisationsverfügungen: z. B. V.O. v. 4. April 1877, die Oberrechnungskammer betr.

dagegen erfolgt die Erlassung der Ausführungsverordnungen und sonstiger wichtigerer Verordnungen meist durch die Ministerien unter Bezugnahme auf die Allerhöchste Genehmigung [1]). Anlangend die Ausführungsverordnungen zu Gesetzen, so ist allerdings meist ausdrücklich im Gesetze eine Bestimmung enthalten, wonach das betheiligte Departementsministerium mit der Ausführung des Gesetzes beauftragt wird [2]). Indessen ist eine ganz feste Praxis in dieser Beziehung nicht vorhanden [3]). Vielmehr werden herkömmlicher Weise auch ohne solche besondere gesetzliche Ermächtigung Rechtsverordnungen nicht nur von den Ministerien, sondern selbst von Mittel- und Unterbehörden einschließlich der Gemeindebehörden erlassen [4]). Es läßt sich auch nicht behaupten, daß hierin ein Verstoß gegen die Verfassungsgrundsätze liege, da zu keiner Zeit die gesammte landesfürstliche Verordnungsgewalt vom Landesfürsten selbst in Person ausgeübt worden ist und Nichts den König verhindert, das ihm durch V.U. § 87 gewährleistete Verordnungsrecht weiter zu delegiren.

IV. Privilegien, d. i. allgemeine Ausnahmen von bestehenden Gesetzen zu Gunsten einzelner oder mehrerer Rechtssubjecte, kann der König ertheilen, soweit dies nicht verfassungsmäßig ausdrücklich ausgeschlossen ist, wie insbesondere die Vergünstigung neuer bleibender Befreiungen von Staatslasten (V.U. § 40) und die Ertheilung von Moratorien (V.U. § 54). Die V.U. erwähnt zwar die Privilegienfreiheit des Königs nicht ausdrücklich. Der Fortbestand derselben ergibt sich aber nicht nur aus jenen Sonderbestimmungen der V.U., sondern bildet auch die Voraussetzung neuerer gesetzlicher Bestimmungen, insbesondere des § 7 des Gesetzes über die juristischen Personen v. 15. Juni 1868, woselbst es heißt: „Werden für juristische Personen Ausnahmen von bestehenden Gesetze in Anspruch genommen, so bedarf es hierzu der Genehmigung des competenten Ministeriums. Nach deren Ertheilung sind solche Ausnahmen im Gesetz- und Verordnungsblatte bekannt zu machen [5]).

V. Dem Gewohnheitsrechte ist durch B.G.B. § 28 für das Gebiet des bürgerlichen Rechts die Kraft einer Rechtsquelle genommen worden. Auch auf staatsrechtlichem Gebiete wird man dasselbe nicht mehr als wirksam ansehen dürfen, soweit es sich um die Wiederbeseitigung, Abänderung oder Erläuterung von Verfassungsgrundsätzen handelt. Denn V.U. § 152 läßt erkennen, daß hierzu selbst nicht einmal das im gewöhnlichen Wege zu Stande gekommene Gesetz ausreicht, sondern besondere Gewähr der sorgfältigen Erwägung durch Regierung und Stände für nöthig erachtet worden ist. Dagegen sind aber selbstverständlich diejenigen auf Herkommen beruhenden Grundsätze des Staatsrechts, welche der V.U. nicht widerstreiten, durch letztere in ihrer Geltung nicht beein-

1) Vergl. z. B. im Gesetz- u. V.O.Bl. 1882 die Verordnungen Nro. 3, 7, 12, 13, 23, 25, 26, 31, 34, 38, 46, 47, 51, 52, 54, 60, 64, 65, 66, 69, 79, worunter allerdings auch einzelne Verwaltungsverordnungen.

2) Vergl. z. B. Gesetz, vorläufige Grundbuchseinträge bei Grundstückszusammenlegungen betr. v. 1. August 1882 § 6: „Mit der Ausführung dieses Gesetzes sind die Ministerien des Innern, der Justiz und der Finanzen beauftragt" (S. 209).

3) Eine Ausf.V.O., zu deren Erlassung das Ministerium im Gesetze nicht ausdrücklich ermächtigt ist, ist z. B. diejenige v. 30. Januar 1882 zum Gesetze v. 27. dess. Mon., die Vollziehung des Arrestes in unbewegliches Vermögen betreffend.

4) Vergl. z. B. Verordnung des Ministeriums des Innern v. 4. April 1878, die Behandlung von Thieren bei Transporten außerhalb der Eisenbahnen betr. (S. 39). Die Bekanntmachung der Verordnungen u. s. w. der Behörden für die betheiligten Einwohner erfolgt: a) seitens der Ministerien und sonstigen Centralbehörden im Gesetz- und Verordnungsblatte (Gesetz v. 6. Sept. 1834); b) seitens der Gerichte und Ortsverwaltungsbehörden in deren Amtsblättern, wozu gewisse Organe der Localpresse bestimmt werden (Gesetz vom 11. August 1855). — Für eine Reihe Behörden (Justizministerium, Zoll- und Steuerdirection, Kreishauptmannschaften, Landesconsistorium) bestehen Verordnungsblätter, welche im Wesentlichen nur den Charakter von Publikationsmitteln gegenüber den Behörden haben.

5) Für Sonderbestimmungen hinsichtlich der Legitimation von Genossenschaftsvertretern bedarf es selbst dieser Genehmigung nicht (a. a. O. § 14). — Die Bekanntmachungen über Privilegienertheilung durch die Ministerien erfolgen unter Bezugnahme auf Allerhöchste Entschließung.

trächtigt worden. Dies gilt namentlich von den meisten Ehrenrechten des Königs (s. u. § 18, II), sowie von den Adelsprädicaten (oben § 7, III) [1]).

VI. Ueber das Verhältniß der Landes- zur Reichsgesetzgebung, sowie über die Ausführung der Reichsgesetze und Reichsverordnungen durch die Landesgewalten trifft das Reichsrecht Bestimmung.

VII. Ueber den Inhalt der Landesgesetzgebung ist nähere Darlegung, soweit sie im Rahmen des zur Verfügung stehenden Raumes geboten werden kann, den folgenden §§ vorzubehalten. Im Allgemeinen darf auch heute das als richtig bezeichnet werden, was Bülau in seinem Staatsrechte (I S. 242) über den Geist, welcher die Gesetzgebung leiten soll, ausspricht: Es hat „die Gesetzgebung Jeden nach seinem Standpunkte zu erfassen, ihm die Rechte zu verleihen und die Pflichten aufzuerlegen, die seine individuelle Lage bedingt und ihn im Verhältnisse zu seinen Kräften zu beurtheilen. Die Gleichheit vor dem Gesetze ist eine Wahrheit, wenn die Einrichtungen des Staats auf keiner Seite darauf hinwirken, die natürliche Ungleichheit zu verstärken, wenn sie Jedem die freie Bahn eröffnen, auf der er, unter Anwendung seiner Einsicht und seiner Thätigkeit und unter Begünstigung des Glückes, sich alle die Vortheile verschaffen kann, deren seine Mitbürger sich erfreuen, und wenn sie die Rechte, über deren Verleihung der Staat verfügen kann, nur in die Hände derer geben, für die die Zwecke der Gesammtheit selbst sie fordern, die Leistungen, die der Staat in Anspruch nimmt, in gleichem Verhältnisse zu der Fähigkeit eines Jeden, sie zu tragen, auflegen".

§ 11. II. **Rechtspflege.** I. Für die Rechtspflege stellt zwar die V.U. (§§ 44 f.) eine Anzahl leitender Grundsätze auf, insbesondere Unabhängigkeit der Richter und gesetzliche Ordnung des Instanzenzugs. Doch geht die V.U. nicht davon aus, daß die Ausübung der Rechtspflege allenthalben Aufgabe des Staats unmittelbar sei. Vielmehr ist erst viel später die Patrimonial-(und Municipal-)Gerichtsbarkeit aufgehoben worden [2]). Inzwischen hat die Reichsjustiz-Gesetzgebung für das Gebiet der Gerichtsverfassung, Staats- und Rechtsanwaltschaft, sowie des Verfahrens in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten und Strafsachen formell das Landrecht beseitigt, sodaß der Landesgesetzgebung und Landesjustizverwaltung lediglich die Ausführung des Reichsrechts verblieben ist [3]). Dagegen bildet das Landesrecht noch die Norm für das Verfahren in der sog. freiwilligen Gerichtsbarkeit [4]) und für das damit in Verbindung stehende, in Sachsen freilich nur wenig entwickelte Notariat [5]).

II. Von den materiellen Grundsätzen in denjenigen Rechtsgebieten, welche vorwiegend den Gegenstand richterlicher Wirksamkeit bilden, ist das Strafrecht einschließlich eines Theils des sog. Verwaltungsstrafrechts ganz vorwiegend Reichsrecht [6]), während auf dem Gebiete des allgemeinen [7]) bürgerlichen Rechts zur Zeit noch die Landesgesetzgebung — bürgerliches Gesetzbuch v. 2. Januar 1863 [8]) — Geltung besitzt. Dieselbe beruht in den

1) Vergl. auch Leutholb, Sächs. Verw.Recht S. 68 f.

2) Durch das Gesetz v. 11. August 1855 (S. 144), denn das Gesetz vom 23. Nov. 1848 (S. 295) trat thatsächlich nicht in Wirksamkeit. Die Schönburgische Gerichtsbarkeit fiel erst 1878 gänzlich weg (s. o § 4, III).

3) Nach § 140 d. V.U. kann der König ständische Beschwerden über Verfassungsverletzung an die oberste Justizstelle (jetzt das Oberlandesgericht zu Dresden) verweisen, welche dann in der Sache zu entscheiden hat. Diese Bestimmung ist als gültig auch fernerhin anzusehen (s. R.Einf.G. § 4 zum Ger.Verf.Ges.).

4) Vergl. unten § 23 II.

5) Notariatsordnung v. 3. Juni 1859 nebst Gesetz v. 9. April 1872 (ausführlich erläutert in „Gesetze u. Verordn. f. d. K. Sachsen" (Leipzig, Roßberg) V. S. 52 ff Die sächsischen Notare haben keinen Theil der freiwilligen Gerichtsbarkeit ausschließlich überwiesen erhalten.

6) Vergl. Leutholb, Sächs. Verw Recht S. 379 f. Die einleitenden Bestimmungen und der allgemeine Theil des R.St.G.Buchs sind auf alle Polizeistrafsachen analog anzuwenden: V.O. v. 14. Dec. 1870 (S. 373) § 1.

7) d. h. mit Ausnahme des Handels- und Wechselrechts.

8) In Kraft getreten den 1. März 1865 (Ein- u. Ausf.V.O. v. 9. Januar 1865). Commentare 1) von Siebenhaar, Siegmann, Pöschmann, 2. Aufl., 2) von Wengler und Brachmann.

allgemeinen Grundsätzen, im Mobiliarsachen-, Obligationen- und Familienrechte wesentlich auf dem gemeinen Rechte, welches für das im bürgerlichen Gesetzbuche nicht mit geregelte Wasserrecht[1]) noch zum directen Anhalten dient. Das Ehegüterrecht geht vom Systeme des ehemännlichen Nießbrauchs am Vermögen der Ehefrau, das Erbrecht vom gemeinsamen Erbanspruche der Blutsverwandten und des überlebenden Ehegatten aus. Für das Immobiliarsachenrecht ist das Grund- und Hypothekenbuch (nur Realfolien)[2]) mit Ingrossationszwang für Grundeigenthum, privatrechtliche Reallasten und Hypotheken typisch.

III. Das Eingreifen des Königs und der Justizverwaltungsbehörden in die Rechtspflege sowie in die Rechtsverhältnisse der Privaten überhaupt ist, ganz abgesehen von dem Reichsrechte, schon durch die V.U. grundsätzlich ausgeschlossen (vergl. §§ 48, 31; staatliche Moratorien unzulässig: V.U. § 54). Jedoch steht dem Könige in gewissen verfassungsmäßig oder gesetzlich vorgesehenen Richtungen das Befugniß zur Ertheilung gnadenweiser Befreiungen zu. Hierher gehört das Begnadigungsrecht in Straffällen[3]), das Recht zur Volljährigerklärung[4]), Ehelichsprechung[5]), Lossprechung von Ehehindernissen und Befreiung vom Aufgebote[6]).

§ 12. III. **Verwaltung: a) im Allgemeinen.** I. In einem weitesten Sinne verstehen wir unter Verwaltung die gesammte Thätigkeit der Staatsorgane zur Erfüllung der Staatszwecke, wie sie von bestimmten Zielpunkten — der Politik — aus planmäßig entwickelt wird. In diesem Sinne gehört nicht nur die Rechtspflege, sondern vor Allem auch die Staatsgesetzgebung in den Bereich der Staatsverwaltung. Denn es ist natürlich der Zweck eines jeden Gesetzes, damit die Staatsziele wirksamer zu erreichen.

In einem engeren Sinne pflegt man aber bekanntlich mit dem Ausdrucke Verwaltung diejenige Staatsthätigkeit zu bezeichnen, welche nach Abzug der gesetzgeberischen und richterlichen Wirksamkeit verbleibt. Diese Thätigkeit ist theilweise Ausübung öffentlicher Gewalt, theilweise bedient sie sich privatrechtlicher Mittel, theilweise endlich ist sie eine frei (d. h. ohne rechtlichen Zwang) einwirkende, wie dies bereits in § 9 II. dargethan ward. Immer ist aber diese verwaltende Thätigkeit des Staats an die Beobachtung der bestehenden Gesetze gebunden. Inhaltlich zerfällt sie, abgesehen von der schon in § 11 mitbesprochenen Justizverwaltung, in die innere oder Socialverwaltung, d. h. die Thätigkeit des Staates zur Förderung der Culturaufgaben (s. § 13), und in diejenigen Verwaltungszweige, welche die Erhaltung des Staatswesens selbst im Auge haben, also die Finanz- und die Militärverwaltung (§§ 14. 15). Insoweit der Verkehr des Staats mit dem Reiche und anderen Staaten in Frage kommt, tritt noch eine Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten hinzu, welche letzteren natürlich inhaltlich jedem der vorerwähnten Verwaltungsbereiche angehören können. Sie ist, was das Verhältniß der deutschen Einzel-

---

1) Die verbreitetste Zusammenstellung der wasserrechtlichen Grundsätze ist diejenige von Rissmann, Das Wasserrecht. Dresden, Meinhold.

2) Zuerst Gesetz, die Grund- und Hypothekenbücher und das Hypothekenwesen betr. vom 6. November 1843, dessen Grundsätze fast unverändert im bürg. Gesetzbuche sowie in der Gerichtsordnung forterhalten sind Siegmann, Hypothekenrecht 1875. Die Vorschriften des Landesrechts über Expropriation sind in den betr. materiellen Gesetzen zerstreut: Leuthold, Verw.R. S. 192.

3) Für die Gesuche um Erlaß, Minderung oder Verwandlung der durch Strafverfügung festgestellten Strafen nebst Kosten besteht eine weitgehende Delegation des Begnadigungsrechts auf die Verwaltungsbehörden, einschließlich der unteren: Ausf.V.O. v. 15. Sept. 1879 § 12 zum Gesetz über das Verfahren in Verwaltungsstrafsachen vom 8. März 1879.

4) Bürg.Gesetzbuch § 1967.

5) Bürg.Gesetzbuch §§ 1783 ff.

6) Beide sind jetzt dem Ministerium des Innern übertragen; Ausf.V.O. v. 6. Nov. 1875 (zum Reichscivilehegesetze) § 7. Dispensation aus rein kirchlichen Ehehindernissen wird auch ferner noch von den kirchlichen Behörden ertheilt.

staaten zu dem Reichsauslande anlangt, zwar durch die Reichsverfassung (Art. 11. 56) rechtlich eingeschränkt, aber weder rechtlich noch thatsächlich vollständig aufgehoben [1]).

II. Diejenige Verwaltungsthätigkeit des Staates, welche in Ausübung öffentlicher Gewalt besteht, erfordert als Grundlage Rechtsnormen, welche den Gewaltunterworfenen gewisse Rechtspflichten auferlegen. Denn ohne eine solche Grundlage bez. über solche hinaus steht der Staatsverwaltung ein Befugniß, Handlungen oder Unterlassungen von den Einwohnern des Staates zu fordern, auch in Sachsen keinesfalls zu [2]). Der Inbegriff der einschlägigen Rechtsnormen nun bildet das Verwaltungsrecht. Dasselbe hat einen einheitlichen Charakter in systematischer und formeller Hinsicht bisher deshalb noch nirgends vollkommen erlangt, weil das Bewußtsein, daß auch die öffentliche Verwaltung an Rechtsschranken gebunden und auf Rechtstitel für ihr Handeln angewiesen ist, nur erst in neuester Zeit das Volk und die Wissenschaft zu durchdringen beginnt. In Deutschland tritt aber eine Zerklüftung des verwaltungsrechtlichen Stoffes gegenwärtig auch noch insofern zu Tage, als ein großer Theil der einschlägigen Rechtsnormen Reichsrecht ist, ein anderer Theil auf Staatsgesetzen beruht. Inwieweit das Eine und das Andere für Sachsen der Fall ist, wird in den folgenden §§ zu sagen sein.

Im Uebrigen erscheinen auch im Sächsischen Rechte als Eigenthümlichkeiten des Verwaltungsrechtes, welche sich aus dessen dermaliger unvollkommener Entwickelung erklären:

a) Die verhältnißmäßig große Bedeutung des Verordnungsrechtes einerseits, des Localrechts anderseits, gegenüber der fast ausschließlichen Herrschaft der (Staats- und Reichs-) Gesetzgebung auf den übrigen Rechtsgebieten [3]).

b) Die vielfach nur allgemeine Umgrenzung der Befugnisse der öffentlichen Gewalt, z. B. durch die Bezugnahme auf das „öffentliche Interesse" als Grund für die an die Gewaltunterworfenen zu stellenden Anforderungen [4]).

Dagegen läßt sich für das Verwaltungsrecht ein weiter als in anderen Rechtsgebieten greifendes Dispensationsbefugniß der Behörden gegenüber gesetzlichen Bestimmungen nicht behaupten [5]).

III. Die Verwaltungsbehörden nehmen nicht wie die reinen Gerichtsbehörden (z. B. die Landgerichte) eine einheitliche Stellung ein. Sie sind vielmehr

a) theils auf freie Einwirkung bez. auf Wahrnehmung der Privatrechte des Staates angewiesen, wie z. B. die Verwaltungs-Behörden für fiscalische Anstalten und Betriebe [6]);

b) theils wohnt ihnen für gewisse Geschäfte der Charakter von Ausnahmsgerichten

---

1) Staaten, welche Specialgesandtschaften unterhalten, zahlen vielmehr für die Reichsgesandtschaften nur geringeren Beitrag: Laband Deutsches Staatsrecht III, 2 S. 328 f. — Eine Darstellung des sächsischen Gesandtschaftsrechts giebt Grünler Staatsrecht (1838) S. 74 f. Gegenwärtig unterhält Sachsen noch Gesandtschaften in Berlin, München, Weimar, Wien und einige Consulate innerhalb des Deutschen Reichs.

2) Leuthold Verw.Recht S. 8.

3) In ersterer Beziehung ist dem sächsischen Rechte namentlich die große Ausdehnung der Ausführungsverordnungen eigenthümlich, welche sich in zahlreichen Bestimmungen nicht als Dienstweisungen an die Behörden, sondern mit secundären Rechtsgeboten an die Einwohner wenden, allerdings auch im Gesetze und Verwaltungsblatte publicirt werden. In letzterer Hinsicht verdient namentlich Erwähnung das Recht der Gemeinden zur Errichtung von Ortsstatuten, welche sich ebensowohl auf die innere Verfassung, als auf die Gemeindebesteuerung und Gegenstände der Socialverwaltung beziehen und ebenso wie von der Gemeindeverwaltung allein (ohne Concurrenz der Gemeindevertretung) erlassene Regulative Haft- und Geldstrafen in bestimmten Grenzen androhen können. Leuthold a. a. O. S. 71, 151, 160, 165, 170.

4) Der Gesetzgeber wird dahin streben müssen, anstatt des unsicheren Begriffs „öffentliches Interesse" bestimmter greifbarer Thatbestände aufzustellen.

5) Es muß dasselbe also im betr. Gesetze ausdrücklich vorbehalten sein: Leuthold S. 119.

6) Diese nehmen im Allgemeinen nach Außen hin die rechtliche Stellung von Kaufleuten und Gewerbetreibenden ein: Ausf.V.O. v. 16. Sept. 1869 § 2 zur R.Gew.O.

inne, wie z. B. rücksichtlich des Befugnisses zu Vorentscheidungen in Streitigkeiten zwischen Privatparteien [1]) oder zur Erlassung von Strafverfügungen und Strafbescheiden [2]). Nur zum Theil also kommt

c) ihre eigenthümliche Stellung als Vertreter der öffentlichen Gewalt im engeren und eigentlichen Sinne zur Geltung. In dieser Hinsicht erscheinen sie als diejenigen Organe, welche die dem Staate gegenüber den einzelnen Gewaltunterworfenen zustehenden Befugnisse — z. B. der Ertheilung polizeilicher Erlaubniß, Genehmigung, Concession, der Besteuerung, Recrutenaushebung, der verschiedensten Aufsichts- und Controlmaßregeln — zur Geltung bringen. Sie nehmen in dieser Beziehung principiell die gleiche Stellung ein, wie auf dem Gebiete des Strafverfahrens die Staatsanwaltschaft [3]). In Einem Punkte freilich findet ein wichtiger Unterschied statt: Während nämlich die Staatsanwaltschaft öffentliche Klage erheben, also den Namens des Staates geltend gemachten Anspruch richterlicher Entscheidung unterbreiten muß, erscheinen die Verwaltungsbehörden grundsätzlich befugt, die von ihnen wahrzunehmenden Befugnisse der öffentlichen Gewalt selbst nicht nur geltend zu machen, sondern auch im Widerspruchs- oder Zuwiderhandlungsfalle ihrerseits zur Durchführung zu bringen, ohne daß sie genöthigt wären, deshalb erst richterliche Hülfe in Anspruch zu nehmen [4]). Als regelmäßige Garantien für eine sach- und rechtsgemäße Ausübung der öffentlichen Gewalt stehen dem Einzelnen unter diesen Umständen nach sächsischem Rechte nur die folgenden zur Seite:

a) Jeder hat das Recht, über gesetz- oder ordnungswidriges Verfahren einer Behörde oder Verzögerung der Entscheidung bei der zunächst vorgesetzten schriftliche Beschwerde zu führen. Wird selbige von der vorgesetzten Behörde ungegründet gefunden, so ist diese verpflichtet, den Beschwerdeführer über die Gründe ihres Urtheils zu belehren. Glaubt derselbe sich auch bei der Entscheidung der obersten Staatsbehörde (s. § 22) nicht beruhigen zu können, so darf er die Beschwerde den Ständen vortragen, welche dann zu beurtheilen haben, ob die Sache geeignet sei, von ihnen am Throne bevorwortet zu werden. Uebrigens bleibt auch Jedem unbenommen, seine Wünsche und Beschwerden bei dem Regenten unmittelbar anzubringen (V.U. § 36).

b) Jedem, der sich durch einen Act der Staatsverwaltung in seinen Rechten verletzt glaubt, will die Verfassungsurkunde den Rechtsweg offen halten, vorbehältlich besonderer gesetzlicher Festsetzung derjenigen Ausnahmen und Bestimmungen, welche nöthig sind, damit durch die Ausübung jenes Befugnisses der freie Fortgang der Verwaltung nicht gehemmt werde (V.U. § 49). Speciell für den Fall, daß bei Enteignungen ein Streit über die Summe der Entschädigung entsteht und der Eigenthümer oder der Berechtigte sich bei der Entscheidung der Verwaltungsbehörde nicht beruhigen will, bleibt ihm unbe-

---

1) z. B. in Gewerbestreitsachen aus dem Arbeitsvertrage und in Bergschädensachen.
2) Gesetz v. 8. März 1879.
3) Leuthold a. a. O. S. 147.
4) Innerhalb des Bereichs der Verwaltungsbehörden ist allerdings den Betheiligten die Füglichkeit gegeben, Abänderung der sie beschwerenden Verfügungen bei der Oberbehörde zu erstreben, indem sie gegen erstere ein Rechtsmittel („Recurs") einwenden können, für welches neuerdings bestimmte Einlegungsfristen (meist 14 Tage: Ges. v. 21. April 1873 § 31) vorgeschrieben sind und die Instanzenzahl (meist 2, ausnahmsweise noch 3, daneben in der Praxis zuweilen noch eine „Nichtigkeitsbeschwerde" zugelassen: Leuthold a. a. O. S. 388 Anm. 6) festgestellt worden ist. Leuthold S. 384 f. — Den Verwaltungsbehörden steht das Recht zu, innerhalb ihrer sachlichen Zuständigkeit ihre Verfügungen mit Nachdruck selbst durchzuführen und zu diesem Zwecke Strafen anzudrohen, auch wegen der letzteren, ingleichen wegen öffentlicher Abgaben und Leistungen gesetzliche Zwangsmittel anzuwenden; A—Gesetz v. 28. Januar 1835 § 2. Auch die wegen Geldleistungen innerhalb ihres Geschäftsbereichs erforderlichen Zwangsvollstreckungen haben die Verwaltungsbehörden zu verfügen, jedoch nur soweit, als bewegliche körperliche Sachen gepfändet werden sollen, selbst durch die Gerichtsvollzieher oder eigene Vollstreckungsbeamte vollziehen zu lassen, hingegen wegen Pfändung von Forderungen und anderen Vermögensrechten, sowie wegen Vollziehung der Zwangsvollstreckung in das unbewegliche Vermögen die Gerichte anzugehen; Gesetz v. 7. März 1879.

nommen, die Sache im ordentlichen Rechtswege zum Austrage zu bringen; es ist aber einstweilen die Abtretung zu bewirken und die von jener Behörde festgesetzte Summe ohne Verzug zu bezahlen (V.U. § 31). Im Uebrigen ist die erwähnte gesetzliche Festsetzung durch das Gesetz A. über Competenzverhältnisse zwischen Justiz- und Verwaltungsbehörden vom 28. Januar 1835 [1]) erfolgt. Aus demselben sind hier insbesondere die Bestimmungen in §§ 7, 3) und 11 zu erwähnen. Danach findet einerseits der Rechtsweg statt, wenn Jemand unter der Behauptung, eine Verwaltungsbehörde habe ihre Amtsgewalt überschritten oder gemißbraucht oder Amtspflichten vernachlässigt und es sei daraus für ihn Schaden entstanden, Entschädigung, bez. Herstellung des vorigen Standes oder Sachsenbuße [2]) fordert [3]). Sodann tritt selbst in Fällen, welche an sich Verwaltungssachen sind, der Rechtsweg ein, wenn Jemand sich nicht blos auf Gesetze, Statuten oder allgemeine Grundsätze, sondern auf besondere Rechtstitel (Privilegien, rechtskräftige Entscheidungen, Privatwillenserklärungen, Verjährung oder Herkommen) beruft und zwar sowohl rücksichtlich der Zulässigkeit als des Beweises und der Wirkung der gedachten Titel [4]).

Im Uebrigen dagegen unterliegt die Geschäftsthätigkeit der Verwaltungsbehörden in Ausübung der öffentlichen Gewalt einer richterlichen Controle nicht. Insbesondere ist das Institut der Rechtscontrole durch besondere Verwaltungsgerichte landesrechtlich nicht eingeführt [5]). Lediglich insofern liegen einigermaßen analoge Einrichtungen vor, als

a) die in letzter Instanz ergehenden Entscheidungen der Kreishauptmannschaften, soweit nicht der Kreisausschuß (s. § 23) mitwirkt, collegialisch von mindestens drei Mitgliedern [6]) sowie gewisse Entscheidungen anderer Verwaltungsbehörden ebenfalls collegialisch [7]) zu treffen sind, und als

b) für „Administrativstreitigkeiten unter Privaten", d. h. zur Competenz der Verwaltungsbehörden gehörige Sachen, wenn dabei mehrere Betheiligte einander gegenüberstehen, welche gewisse Befugnisse in Anspruch nehmen oder die ihnen angesonnenen Verbindlichkeiten bestreiten [8]), eine Reihe von Grundsätzen für das Verfahren, welche sich an den älteren Civilproceß anlehnen, vorgeschrieben sind und in zweiter Instanz die Ministerialstelle unter Theilnahme richterlicher Beamter collegialisch entscheidet [9]).

---

1) Erläuterungen namentlich bei Funke Polizeigesetze I S. 217 f.

2) Buße wegen widerrechtlicher Freiheitsentziehung: B.G.B. § 1497.

3) Vergl. auch unten § 24. III.

4) Es ist jedoch einstweilen den Verfügungen der Verwaltungsbehörde nachzugehen: A—Gesetz § 11 Abs. 2.

5) „Einen Schutz der Einzelnen durch Richterspruch in den Fällen, in welchen derselbe nur der öffentlichen Gewalt gegenübersteht und behauptet, durch eine Verfügung derselben in einem ihm zustehenden Rechte verletzt zu sein (Rechtsbeschwerden), kennt das sächsische Recht nicht." v. Sarwey Das öffentliche Recht und die Verwaltungsrechtspflege (1880) S. 252. Die sächsische Regierung hat von Einführung einer solchen Rechtscontrole theils aus praktischen Gründen theils in der Ueberzeugung Abstand genommen, daß erst noch das ganze Institut weiterer theoretischer Klärung bedürfe. Vergl. u. a. die Verhandlungen in den Landtagsmitth. 1875/76 II. Kammer S. 736 f. u. 1731 f.

6) Gesetz v. 21. April 1873 § 25.

7) vergl. unten § 23. IV. a.

8) Die Praxis hat sich keineswegs geneigt gezeigt, diese Begriffsbestimmung des maßgebenden Gesetzes, D. das Verfahren in Administrativjustizsachen betr. v. 30. Januar 1835, in ausdehnender Weise auszulegen. Vielmehr sind es ganz vorwiegend nur Streitigkeiten aus dem Reichsgesetze über den Unterstützungswohnsitz, welche im Administrativjustizwege zur Entscheidung gelangen und daneben lediglich vereinzelte Wege-, Kirchen- und Schulsachen.

9) Das Verfahren ist summarisch und an Fristen und Abschnitte im Sinne des älteren Prozeßrechts nicht gebunden. Die zuständige Verwaltungs-Behörde kann ein Beweisthema vorschreiben und eine Bescheinigungsfrist stellen, nach deren Ablauf auch ohne Rücksicht darauf erkennen, ob die Bescheinigung eingegangen ist oder nicht. Eidesantrag ist ausgeschlossen, dagegen kann die Behörde einer Partei einen Eid auflegen oder nachlassen. Die Recursfrist ist 14tägig, die Recursbehörde jederzeit das dem Gegenstande nach zuständige Departementsministerium, welches in einem aus dem be-

IV. Für die Entscheidung von Competenzconflicten zwischen Justiz- und Verwaltungsbehörden besteht der durch das Gesetz vom 3. März 1879 den Bestimmungen des Reichsrechts (Gerichtsverfassungsgesetz § 17) entsprechend reorganisirte Competenzgerichtshof [1]).

§ 13. b) **Socialverwaltung.** I. Mit mächtigem Griffe hat nach Maßgabe ihrer Competenz die Reichsgewalt hier und da aus dem weiten Gebiete des socialen Lebens größere oder kleinere Partien ihrer Normirung unterworfen, nicht eigentlich planmäßig, sondern wie es gerade das Bedürfniß der Zeit zu erheischen schien. So verblieb den Einzelstaaten nur die freie Gebahrung in verschiedenen zum Theil sachlich weit von einander liegenden Zweigen der Socialverwaltung, während sie im Uebrigen auf Aus- und Durchführung des Reichsrechts beschränkt sind.

II. Vollständig durch das letztere geregelt ist das Bevölkerungswesen (Civilstand). Nächstdem hat das Reich auf wirthschaftspolitischem Gebiete eine umfassende Normengebung entfaltet:

a) Das Gewerbewesen, Geldwesen, Maß- und Gewichtswesen ist allenthalben reichsrechtlich geordnet; auch die Zollpolitik ruht in den Händen des Reichs.

b) Nur zum Theil hat dagegen die Reichspolitik bisher ergriffen das Armenwesen, das Versicherungswesen, die Luxuspolitik und das Verkehrswesen. Denn anlangend die Armenpflege, so hat zwar die Reichsgesetzgebung den Grundsatz der Armenversorgung durch Communalverbände und die Normen für die Unterstützungspflicht des einzelnen Armenverbandes (für Erwerb und Verlust des Unterstützungswohnsitzes) gegeben [2]), dagegen dem Landesrechte fortdauernd die Bestimmung überlassen über Zusammensetzung und Einrichtung der Armenverbände, Art und Maß der Armenunterstützung und Beschaffung der erforderlichen Mittel. Im Königreiche Sachsen sind die vormaligen Heimaths-

---

treffenden Minister als Vorsitzenden, mindestens 2 Ministerialräthen und 2 ständig deputirten Räthen der oberen Justizstellen bestehenden Collegium mit Stimmenmehrheit entscheidet. Dem Minister kommt entscheidende Stimme nur bei Stimmengleichheit zu. Ein nochmaliger Recurs findet nur insoweit statt, als die Ministerialinstanz neue Erörterungen anstellen ließ und ihr Ausspruch auf Grund letzterer daher als erste Entscheidung zu betrachten ist; Gesetz v. 5. Januar 1870. Die Entscheidung der Ministerialbehörde kann jedoch als nichtig angefochten werden, wenn dasselbe gegen klare gesetzliche Bestimmungen oder gegen frühere rechtskräftige Entscheidungen verstößt (Fischer's Zeitschr. IV S. 114 f.). Dann entscheidet das betreffende Ministerium anderweit unter Herziehung eines dritten Mitglieds einer oberen Justizstelle als Referenten. Näheres bei Leuthold a. a. O. S. 391 f.

1) Wenn in einer bei Gericht anhängigen Streitsache von einer Partei die Einrede der Unzulässigkeit des Rechtswegs vorgeschützt worden ist oder sonst über die Zulässigkeit des Rechtswegs Zweifel entstehen, kann das Gericht vor seiner Entscheidung die zuständige höhere Verwaltungsbehörde um eine Erklärung darüber ersuchen, ob die Entscheidung der Sache für die Verwaltung in Anspruch genommen werde. Anderseits kann die höhere Verwaltungsbehörde, wenn sie von einer bei Gericht anhängigen Streitsache Kenntniß erhält, welche sie für eine zu ihrem Geschäftskreise gehörige Verwaltungssache erachtet, durch eine Erklärung an das Gericht die Entscheidung für die Verwaltung in Anspruch nehmen, solange noch nicht die Zulässigkeit des Rechtswegs durch gerichtliches Urtheil rechtskräftig festgestellt ist. Die Erklärung der höheren Verwaltungsbehörde, daß die Entscheidung einer bei Gericht anhängigen Streitsache für die Verwaltung in Anspruch genommen werde, enthält den Antrag, daß über die Zulässigkeit des Rechtswegs durch den Competenzgerichtshof entschieden werde. Letzterer, gegen dessen Aussprüche Rechtsmittel nicht stattfinden, hat auf Antrag einer Partei auch dann zu entscheiden, wenn in Bezug auf eine Streitsache durch unanfechtbare Entscheidungen die Zulässigkeit sowohl des Rechts- als des Verwaltungswegs abgelehnt worden ist. Der Gerichtshof besteht aus dem Präsidenten des Oberlandesgerichts und 10 vom Könige ernannten Mitgliedern, worunter je 5 Mitglieder des Oberlandesgerichts und Räthe aus den Verwaltungsministerien. Im Einzelfalle haben 4 Richter (einschl. des Vorsitzenden) und drei Ministerialräthe mitzuwirken. — Die neueste bekannt gewordene Entscheidung des Competenzgerichtshofs (v. 12. März 1882 über die Zuständigkeit zur Entscheidung über Regreßansprüche aus § 28 des Unterst. Wohns.Ges.) s. in Fischer's Zeitschr. III S. 351 f.

2) Diese Normen finden, wie in Süddeutschland, auch in Sachsen fortgesetzt heftige Anfechtung unter Berufung auf die Vorzüge der (modificirten) Geburtsheimat; s. Wäntig Unterstützungswohnsitz oder Geburtsheimat? Dresden 1877.

bezirke als Ortsarmenverbände bestehen geblieben, während der Staat die Obliegenheiten des Landarmenverbandes übernommen hat [1]). Als Gegenstände der Armenpflege gelten: Verabreichung von Almosen, Krankenpflege und Leichenbestattung, Kindererziehung, Beschaffung von Unterkommen, gänzliche Versorgung [2]). Der Bedarf der Ortsarmenverbände (vgl. auch oben § 6 V) ist zunächst durch freiwillige Gaben und Vermögenszinsen, dann durch gewisse indirecte Abgaben [3]), nöthigenfalls durch Anlagen auf die beitragspflichtigen Angehörigen des Ortsarmenverbands und durch Anleihen zu decken [4]). — Vom Versicherungswesen hat die Reichspolitik bis jetzt nur die Verfassung eingeschriebener Hülfskassen geregelt und die Versicherung der Arbeiter gegen Krankheit in's Leben gerufen. Dagegen ist im Wesentlichen alles Uebrige Landessache geblieben, insbesondere die Brandversicherung: Alle Gebäude sind bei der als selbstständiges Rechtssubject, aber unter Staatsleitung bestehenden Landesbrandversicherungsanstalt zu versichern [5]); die Uebernahme von Mobiliarfeuerversicherungen ist der Privatunternehmung überlassen, jedoch mit Ausnahme lokaler oder Berufs-Vereine auf Gegenseitigkeit, an Concession gebunden [6]). Gelegenheit zur sicheren Altersversorgung bietet der Staat durch die von ihm garantirte Altersrentenbank [7]), Gelegenheit zum Sparen die große Zahl von den Gemeinden garantirter Sparkassen [8]). — Auf dem Gebiete der Luxuspolitik ist das Reich neben Beschränkung der Prämienanleihen mit Unterdrückung der Spielbanken vorgegangen. Seiten des Landesrechts war schon vor längerer Zeit das Lottospiel untersagt worden; dagegen unterhält der Staat selbst ein umfängliches Lotterie-Unternehmen, zu dessen Gunsten das Colligiren fremder Lotterieloose im Lande verpönt ist [9]). Das Verkehrswesen ruht in den Händen des Reichs, was Post und Telegraphen anlangt (s. § 14). Hinsichtlich der Oeffnung der Wasserstraßen und der Einheitlichkeit der Eisenbahnpolitik hat die Reichsgesetzgebung die leitenden Gesichtspunkte aufgestellt [10]). Doch ist in allem Uebrigen das Weg- und Eisenbahnwesen Sache landesrechtlicher Normirung geblieben. In Sachsen wird der Bau und die Unterhaltung der Hauptstraßen (Chausseen) und der Eisenbahnen als Sache des Staates betrachtet [11]), wogegen die Verbindungswege zwischen den verschiedenen Ortschaften und Ortstheilen (Communicationswege) von den Gemeinden hergestellt und unterhalten werden müssen [12]).

c) Nahezu vollständig — nämlich mit einziger Ausnahme des reichsgesetzlich normirten Viehseuchenwesens — beherrscht Politik und öffentliches Recht der Einzelstaaten noch die verschiedenen Gebiete der Urproduction. Hier ist die sächsische Staatsregierung vor Allem bestrebt gewesen, durch Grundentlastung (Ablösung) die auf älteren wirthschaftlichen Zuständen beruhenden drückenden Lasten von der Landwirthschaft zu nehmen, die schädlichen Walddienstbarkeiten für immer zu beseitigen, Gemeinheitstheilungen und Grundstückszusammenlegungen, Wasserlaufsberichtigungen, Ent- und Bewässerungsanlagen zu erleichtern [13]). Hinsichtlich der Grundstückstheilungen hält die Politik der Landesre-

1) Sächs. Ausf.Verordnungen v. 6. Juni 1871 und 15. Juni 1876.
2) Armenordnung (Gesetz) v. 22. October 1840.
3) Besitzveränderungsabgaben, Abgaben von Erbschaften, Innungen, öffentlichen Lustbarkeiten, Nachtigallensteuer, Hundesteuer: Leuthold Sächs. Verw.R. S. 172 f.
4) Leuthold a. a. O. S. 172.
5) Gesetz v. 25. August 1876. Gebäudeversicherung bei anderen Anstalten ist verboten.
6) Gesetz v. 28. August 1876.
7) Gesetz v. 2. Januar 1879.
8) v. d. Mosel Repertorium 4. Aufl. S. 566 f.
9) Gesetz v. 4. December 1837.
10) Reichsverf. Art. 41 f. Reichsgesetz v. 27. Juni 1873: Reichsgesetz v. 20. Dec. 1875. Bahnpolizei- und Betriebsreglements.
11) Straßenbaumandat v. 28. April 1781. Wegen des Eisenbahnwesens vergl. unten § 14 II.
12) Gesetz über die Wegebaupflicht v. 12. Januar 1870.
13) Die bezügliche aus einer großen Reihe Einzelgesetze sich zusammensetzende Agrargesetzgebung s. in Uebersicht bei Leuthold a. a. O. S. 299 ff. Zur Erleichterung der Grundent-

gierung noch fest an der Beschränkung der Dismembrationsfreiheit geschlossener ländlicher Grundstücke [1]), wogegen eine Ansiedelungsgenehmigung an sich nicht erfordert wird. Die Forstpolitik ist auf planmäßige Erweiterung der Staatswaldungen und Aufsichtführung über Gemeindeforsten gerichtet; eine besondere Waldschutzgesetzgebung kann nach den Verhältnissen des Landes als entbehrlich erachtet werden [2]). Die Jagd steht zwar jetzt grundsätzlich den einzelnen Grundstücksbesitzern zu; indessen ist ihre Ausübung wie in anderen deutschen Ländern in der Regel nur bezirksweise gestattet, auch Schon- und Hegezeit für die jagdbaren Thiere und Jagdkartenzwang vorgeschrieben. In ähnlicher Richtung bewegen sich die landesrechtlichen Grundsätze hinsichtlich der Fischerei, zu deren Schutze übrigens noch eine Reihe Bestimmungen gegen Beeinträchtigung der Fischwässer getroffen sind [3]). Von den Mineralschätzen sind nur das Salz (vgl. unten § 14 II.) und die Erze (außer Raseneisenstein) der Verfügung des Grundeigenthümers entzogen, welchem letzteren also namentlich auch das Eigenthumsrecht an den Stein- und Braunkohlen unterhalb seines Grundstücks verblieben ist. Für den Erzbergbau besteht Bergbaufreiheit mit Vorrecht des Schurfschein-Inhabers auf die Feldes-Verleihung, bei welcher letzteren das Landesrecht Schranken hinsichtlich der Größe und Form des Feldes nicht kennt, Betriebs- und Revierzwang. Erz- wie Kohlenbergbau sind der bergpolizeilichen Aufsicht und dem Unterstützungskassenzwang unterworfen [4]).

III. Die Gesetzgebung auf den verschiedenen Gebieten des persönlichen Lebens, also die sog. Sicherheits- und Wohlfahrtspolizei [5]), sowie die Fürsorge für das geistige Wohl der Landeseinwohner, ruhen fortgesetzt vorwiegend in den Händen des Staates. Zwar sind, die Sicherheitspolizei anlangend, die Angelegenheiten der Presse und die Polizeiaufsicht reichsrechtlich geregelt. Dagegen beruhen auf Landesrecht die Grundsätze hinsichtlich des Vereins- und Versammlungswesens [6]), sowie hinsichtlich der Ausweisung [7]) und des Gesindes [8]), ferner von der Wohlfahrtspolizei die Normen der Bau- [9]), Feuer- [10]),

---

lastungen und Meliorationen dienen die Landrentenbank (Amtliche Denkschrift über 50jähriges Bestehen: 1884) und die Landesculturrentenbank.

1) Gesetz v. 30. November 1843.

2) Dagegen: Forststrafgesetz v. 30. April 1873; Gesetz zum Schutze der Waldungen gegen schädliche Insecten, v. 17. Juli 1876. Leuthold a. a. O. S. 312 f.

3) Jagdgesetz v. 25. Nov. 1858, Jagdpolizeigesetz v. 1. December 1864, Novelle v. 22. Juli 1876; Fischereigesetz v. 15. October 1868, Novelle v. 16. Juli 2874. Leuthold a. a. O. S. 314 f.

4) Allgem. Berggesetz v. 16. Juni 1868 mit Novelle v. 2. März 1882. Leuthold a. a. O. S. 317 f.

5) Dieser der sächsischen Jurisprudenz bis in die neuere Zeit geläufige Unterschied zwischen Sicherheits- und Wohlfahrtspolizei, welcher der Städteordnung v. 2. Februar 1832 entsprang, — vergl. Leuthold a. a. O. S. 14 — hat gegenwärtig praktische Bedeutung nur noch für diejenigen größeren Städte, in welchen eine besondere Sicherheitspolizeibehörde besteht.

6) Gesetz v. 22. November 1850. Leuthold S. 365 f.

7) Bis in die neueste Zeit bestand, namentlich in den größeren Städten, die Polizeipraxis, alle irgendwie (z. B. wegen Eigenthumsvergehen, Bettelns und dergl.) bestraften Personen auf 1 Jahr aus dem Orte zu verweisen, was § 17 des Heimathsgesetzes v. 26. Nov. 1834 gestattet. Auf ständische Anregung erachtete es jedoch das Ministerium des Innern, nachdem die in den älteren sächsischen heimatrechtlichen Einrichtungen gegebenen Voraussetzungen, auf welchen die Ausweisungsbestimmungen beruhten, durch die Reichsgesetzgebung über den Unterstützungswohnsitz eine wesentliche Aenderung erlitten haben und zur Herbeiführung eines größeren Einklangs mit den im Strafgesetzbuche aufgestellten Grundsätzen für nothwendig, daß zu der Ausweisung künftig nur dann verschritten werde, wenn besondere Umstände vorliegen, welche den Aufenthalt des Auszuweisenden gerade an dem Orte, aus welchem er ausgewiesen werden soll, bedenklich machen. (Verordn. v. 11. März 1882, Fischer's Zeitschr. III. S. 122.)

8) Gesindeordnung v. 10. Januar 1835; Gesindepolizeiverordnung v. nämlichen Tage. Ackermann Gesindeordnung, 2. Aufl. v. v. Bernewitz, 1877. Leuthold S. 352.

9) Baupolizeiordnungen v. 27. Februar 1869; Baupolizeigesetz v. 6. Juli 1863. Leuthold Baupolizeirecht. 3. Aufl. 1879. Leuthold Verw.R. S. 226.

10) Dorffeuerordnung v. 18. Februar 1775. Leuthold a. a. O. S. 239 f. v. d. Mosel Repertorium 4. Aufl. S. 200 ff.

Wasser-[1]) und Gesundheitspolizei[2]), mit Ausnahme des Nahrungsmittelwesens. Ganz dem Landesrechte ist das Volksschulwesen verblieben[3]). Für dessen Zwecke bestehen die Schulgemeinden, welche verpflichtet sind, dem Bedürfnisse entsprechende Volks- und Fortbildungsschulen zu errichten und zu unterhalten, auch, soweit nicht besondere Fonds dazu vorhanden sind, die hierzu erforderlichen Mittel durch Erhebung von Schulgeld und Schulanlagen aufzubringen. Die Volksschule hat die Aufgabe, der Jugend durch Unterricht, Uebung und Erziehung die Grundlagen sittlich-religiöser Bildung und die für das bürgerliche Leben nöthigen allgemeinen Kenntnisse und Fertigkeiten zu gewähren. Jedes Kind hat vom 6. Jahre ab die Volksschule 8 Jahre, jeder Knabe dann noch 3 Jahre lang die Fortbildungsschule zu besuchen, soweit nicht in anderer Weise für seinen ferneren Unterricht genügend gesorgt ist. Die Errichtung von gewerblichen Fachschulen[4]) und von höheren Unterrichtsanstalten[5]) ist an Staatsgenehmigung gebunden, ihre Einrichtung durch gesetzliche Vorschriften näher geregelt.

Hinsichtlich des religiösen Lebens vgl. unten § 16.

§ 14. c) **Finanzverwaltung**[6]). I. Die sächsische Finanzwirthschaft beruht, wie diejenige der übrigen deutschen Staaten, auf der durch die geschichtliche Entwickelung bedingten Mischung privat- und staatswirthschaftlicher Einkommenszweige.

II. Unter den ersteren nehmen die Einkünfte des Kammervermögens oder des Domänenguts, über dessen rechtliche Natur § 18 III. zu vergleichen, noch immer eine wichtige Stelle ein. Das Domänengut begreift in seinen nutzbaren Bestandtheilen vor Allem die Staatsforsten, deren systematische Vergrößerung durch Ankäufe geeigneten Privatwaldlandes (neuerdings auch in der früher domänenlosen Oberlausitz) im volkswirthschaftlichen Interesse der Erhaltung des Waldes angestrebt wird[7]). Nächstdem gehören hierher die fiscalischen Oekonomiegüter (Kammergüter), bei welchen umgekehrt das Streben der Staatsorgane auf geeignete Veräußerung gerichtet ist, weil man von der Ueberzeugung ausgeht, daß der Landwirthschaftsbetrieb seiten des Staats in dem dicht bevölkerten und intensiv bewirthschafteten Lande eine besondere volkswirthschaftliche Bedeutung nicht haben kann[8]). Weiter ist die 1710 aus fiscalischen Gründen ins Leben gerufene Porzellan-Manufactur zu Meißen und das unter fiscalischen Grundstücken bauende Steinkohlenwerk zu Zaukerode zu erwähnen, zu denen noch eine Anzahl untergeordneter Gefälle und Betriebe hinzutreten.

Von den Regalien, bei denen die Ausschließlichkeit des staatlichen Nutzungsrechtes den betreffenden Einkünften bereits eine starke Beimischung staatswirthschaftlichen Charakters

1) Elbstrom-, Ufer- und Dammordnung v. 7. August 1819. Verordnung über die Elbstrompolizei v. 2. Januar 1864. Leuthold S. 236 f., 283 f. In neuester Zeit bemühen sich Regierung und Stände lebhaft, der Verunreinigung der Wasserläufe entgegenzuwirken; vergl. zuletzt Ministerialverord. v. 28. März 1882 (Fischer's Zeitschr. f. Praxis und Gesetzgeb. d. Verw. III S. 258 f.).

2) Mandat, die Geburtshülfe betr. v. 2. April 1818, Hebammenordnung v. 8. Mai 1872; Leichenbestattungsgesetz v. 20. Juli 1850 (dazu neuerdings Min.V.O. v. 22. Mai 1882, Ges.V.O.Bl. S. 106); Mandat v. 30. Sept. 1823 (wegen des Gifthandels); Mandat v. 17. October 1820 (Apothekenwesen betr.): Leuthold S. 206 ff.

3) Volksschulgesetz v. 26. April 1873; Handausgabe v. Walter 4. Aufl. 1882.

4) Gesetz v. 3. April 1880. v. d. Mosel a. a. O. S. 283.

5) Gymnasien, Realgymnasien, Realschulen, Seminare: Gesetze v. 22. August 1876 u. v. 15. Februar 1884. v. d. Mosel S. 306 f.

6) C. Freiherr v. Czörnig. Darstellung der Einrichtungen über Budget, Staatsrechnung und Controle in Oesterreich u. s. w., Wien 1866, giebt S. 33 bis 49 eine gute kritische Uebersicht über die damaligen sächsischen Einrichtungen, welche freilich inmittelst wichtige Aenderungen erfahren haben.

7) Nach dem Rechenschaftsberichte 1878/79 stand das Forstbesitzthum des Staates mit mehr als 160 Millionen Mark zu Buche.

8) Nach derselben Quelle betrug der Buchwerth der Domänen (Kammergüter) nur noch ungefähr 4 Millionen Mark.

verlieh, obwohl diese Einkünfte doch grundsätzlich als privatwirthschaftliche auftreten[1]), waren früher die einträglichsten das Berg-, das Salz-, das Straßen- und das Postregal. Gegenwärtig ist das Bergregal aufgehoben[2]). Doch betreibt der Staat noch jetzt die zur Zeit der Regalität von ihm begründeten Hüttenwerke bei Freiberg nebst einigen zugehörigen Bergwerken, ingleichen das Blaufarbenwerk zu Oberschlema nebst Grubenantheilen, unterhält zur Unterstützung der Erzgruben zwei Bergbaukassen und erhebt von verliehenen Bergwerken eine Grubenfeldsteuer[3]). Das Salzregal als solches besteht rechtlich noch[4]), obwohl ihm die thatsächliche Grundlage — Salzgewinnung — im jetzigen Staatsgebiete fehlt; das Salzmonopol ist bundesrechtlich aufgehoben[5]). Das Straßenregal wird nicht mehr als solches aufgefaßt; sein nutzbarer Ausfluß, das Chaussee- und Brückengeld erscheint unter dem Gesichtspunkte einer zu einiger Erleichterung der öffentlichrechtlichen Unterhaltungslast bestimmten Wegeabgabe[6]). Das Postregal ist in Gemäßheit Art. 16 des Friedens vom 21. October 1866 und der norddeutschen Bundes- (jetzt Reichs-) verfassung Art. 48 f. dergestalt auf den Bundes- (jetzt Reichs-) Fiscus übergegangen, daß die Einnahmen gemeinschaftliche sind und die nach Bestreitung der Ausgaben verbleibenden Ueberschüsse in die Bundes- (Reichs-) Kasse fließen. Der Begriff des Postregals hat übrigens wie derjenige der übrigen Regalrechte im Laufe der Zeit seinen früheren Sinn verloren, indem nicht mehr die finanzwirthschaftliche Nutzbarkeit als Grund der Ausschließung des Privatbetriebes aufgefaßt wird, sondern vielmehr das volkswirthschaftliche Interesse an einheitlicher und nachhaltiger Verwaltung. Aus diesem Grunde hat für die Verkehrseinrichtungen neuester Entstehung die Bezeichnung „Regal" überhaupt nicht festen Fuß gefaßt, auch insoweit die betreffende Einrichtung, wie dies bei dem elektrischen Telegraphen von vorn herein der Fall war, in ausschließlichem Staatsbetriebe sich befand. Für Sachsen ist übrigens der Telegraphenbetrieb gemäß Art. 17 des Friedens vom 21./24. October 1866 und Vertrag vom 25. Januar 1867 in preußische, sowie nachher verfassungsmäßig in Bundes- bez. Reichsverwaltung übergegangen. Dagegen hat die sächsische Regierung, nachdem sie schon früher theils eine Anzahl nothleidende Gesellschaftsbahnen übernommen[7]), theils eigene Eisenbahnstrecken gebaut hatte, seit dem Jahre 1876 mit der systematischen Verstaatlichung der Eisenbahnen begonnen, welche im Wesentlichen durchgeführt ist[8]). Dabei ist jedoch rechtlich die Möglichkeit der Erbauung von Privatbahnen nicht benommen, also der Eisenbahnbetrieb keineswegs öffentlich-rechtlich zu einem ausschließlichen Befugnisse des Staates erklärt[9]). Die Eisenbahnverwaltung

1) Denn der Betrieb der betreffenden Unternehmungen seiten des Staats erfolgt in den Formen des Privatgewerbes.

2) Gesetz, den Regalbergbau betr. v. 22. Mai 1851 § 2. Allgem. Berggesetz v. 16. Juni 1868 § 3.

3) Gesetz v. 10. October 1864, die vom Regalbergbau zu entrichtenden Steuern betr. Danach sind auch Schurffelder einer (geringfügigen) Besteuerung unterworfen.

4) Allgem. Berggesetz § 5: „Die Benutzung von Steinsalz und Salzquellen zur Salzgewinnung bleibt dem Staatsfiscus vorbehalten."

5) Bundesgesetz v. 12. October 1867 § 1.

6) Verordnung v. 22. October 1840. — Gänzliche Inwegfallstellung der fiscalischen Wegeabgaben mit Ende 1884 ist in Aussicht genommen.

7) Die erste Eisenbahn in Sachsen war die von der Leipzig-Dresdener Eisenbahncompagnie, deren Statuten am 20. März 1837 genehmigt wurden, erbaute. Im Jahre 1847 erfolgte zum ersten Male die Uebernahme einer von einer Gesellschaft gegründeten Eisenbahn — der Sächsisch-Bayerischen — in Staatsbetrieb.

8) Nur die in Sachsen einmündenden königlich preußischen Eisenbahnen, einschließlich der Berlin-Dresdener, sind nicht im Betriebe des sächsischen Staates. Im Uebrigen erstreckt sich letzterer neben den Staatsbahnlinien auch auf diejenigen öffentlichen Bahnen, deren Eigenthum vom Staate noch nicht erworben ist.

9) Die Verordnung v. 30. Sept. 1872 (Ges.V.O.Bl. S. 439), die technischen Vorarbeiten für den Bau an Privateisenbahnen betr., gilt mit den Nachträgen v. 7. März 1874 (S. 18) auch jetzt noch.

des Staates ergiebt einen beträchtlichen Einnahme-Ueberschuß und ist gegenwärtig die bedeutendste unter seinen privatwirthschaftlichen Einnahmequellen. An die letzteren schließt sich übrigens noch der Gewinn aus dem Landeslotterie-Unternehmen an, welches ähnlich den vorgedachten Verkehrseinrichtungen auf Motive der Wirthschaftspolitik zurückgeführt wird (s. § 13).

III. Unter den Einkünften öffentlich-rechtlicher Natur sind selbstverständlich die Abgaben am wichtigsten. Das Abgabensystem wird zunächst dadurch beeinflußt, daß das Reich zur Deckung seines Finanzbedarfs eine Reihe, zumeist indirecter, Abgaben [1]) erhebt, bez. durch die Einzelstaaten erheben läßt, und zwar, für Sachsen in Betracht kommend, Grenzzoll, Tabaksteuer, Rübenzuckersteuer, Salzsteuer, Branntwein- und Brausteuer nebst Uebergangsabgaben von Branntwein und Bier, Stempelabgaben auf Spielkarten, Wechsel, Werthpapiere, Schlußnoten, Rechnungen und Lotterieloose [2]), Banknotensteuer. Der Staat ist infolge dessen im Wesentlichen auf die Erhebung directer Steuern gewiesen. Nach dem letzten Finanzgesetze [3]) gelangen zur Erhebung folgende Abgaben:

a) die Grundsteuer;

b) die Einkommensteuer;

c) die Steuer vom Gewerbebetriebe im Umherziehen, regelmäßig in der Höhe von 50 M. [4]);

d) die Schlachtsteuer von Rindvieh und Schweinen nebst Uebergangsabgabe vom vereinsländischen Fleischwerke [5]);

e) die Erbschaftssteuer mit 1 bis 5 vom Hundert bei Erb- und Vermächtnißanfällen an entfernte Verwandte oder Nichtverwandte des Erblassers [6]);

f) der Urkundenstempel von Inhaberpapieren, Versicherungsverträgen und Versteigerungsprotocollen, sowie von denjenigen sonstigen Urkunden, welche bei einer öffentlichen Behörde oder einem Notare aufgenommen, ausgefertigt, vorgelegt oder eingereicht werden [7]).

Unter ihnen nehmen aber die beiden erstaufgeführten, directen, Steuern die wichtigste Stelle ein. Die ältere von beiden, die Grundsteuer, wird vom Grund und Boden, von Gebäuden und Wasserflächen nach Einheiten von je 1 M. Grundstücksreinertrag, wie solche im Grundsteuerkataster auf der Grundlage des Flurbuchs eingeschätzt sind, mit

---

1) Das indirecte Abgabenwesen in Sachsen seit der Begründung des Zollvereins. Amtl. Denkschrift. Leipzig 1884.

2) Die „statistische Gebühr," welche mittelst Stempelmarken für das Reich erhoben wird, ist, wie dies der Name richtig angiebt, keine eigentliche Steuer, sondern eine Gebühr für eine behördliche Mühewaltung.

3) Ges. u. V.O.Bl. 1882 S. 45.

4) Gesetz v. 1. Juli 1878. Die Normalsteuer kann jedoch nach Lage des Falls bis auf 2 M. herabgesetzt oder bis auf 300 M. und selbst darüber hinaus erhöht werden (§ 8). Auch die sog. Wanderlager unterliegen dieser Steuer, zunächst für die Dauer des Kalenderjahres, in welchem der Gewerbebetrieb begonnen hat und weiter so lange, bis außer Zweifel steht, daß der Inhaber eine dauernde gewerbliche Niederlassung begründet hat (§ 4).

5) Ursprüngliches Gesetz v. 25. Mai 1852; die späteren Abänderungsnormen u. a. bei v. d. Mosel S. 213 aufgezählt. Die Steuer beträgt für Rinder 21 bis 6 M.; steuerfrei sind jetzt Kälber bis 62½ Kg Gewicht (Gesetz v. 24. Februar 1882). Schweinesteuer 3 M. Uebergangsabgabe 4 und 5 M. pro 50 Kg.

6) Gesetz v. 13. Nov. 1876 (Ges. u. V.O.Bl. S. 449). Dazu Ges. v. 3. Juni 1879 u. 9. März 1880.

7) Gesetz v. 13. Nov. 1876 (Ges. u. V.O.Bl. S. 466). Dazu Gesetz v. 3. Juni 1879 und v. 28. Febr. 1882 Art. II. V.O. v. 15. Juli 1878. Die Tragweite des Gesetzes ist durch das Reichsstempelgesetz v. 1. Juli 1881, welches eine Stempel-Besteuerung der mit Reichsstempelpflicht belegten Objecte (Actien, Renten- und Schuldverschreibungen, Schlußnoten und Rechnungen, Lotterieloose) durch die Landesgesetzgebung in §§ 5, 11, 20 verbietet, nicht unwesentlich eingeschränkt worden. Vergl. freilich § 32 des gedachten Reichsgesetzes, wonach die Steuererträge den einzelnen Bundesstaaten nach dem Maßstabe der Bevölkerung, mit welcher sie zu den Matrikularbeiträgen herangezogen werden, aus der Reichskasse zu überweisen sind.

4 Pfg. jährlich per Steuereinheit erhoben [1]). Diese Besteuerung des Grundertrags erscheint als ein auf die Sicherheit des Einkommens aus dem Grundbesitze sich gründendes Steuerpräcipuum in Gestalt einer Objectsteuer, während im Uebrigen die Besteuerung des subjectiven Einkommens, einschließlich des Grundertrags, durch die Einkommensteuer erfolgt [2]). Der Steuer unterliegt das gesammte reine Einkommen; als solches gilt die Summe aller in Geld oder Geldeswerth bestehenden Einnahmen der einzelnen Beitragspflichtigen mit Einschluß des Miethwerths der Wohnung im eigenen Hause oder sonstiger freier Wohnung, sowie des Werthes der zum Haushalte verbrauchten Erzeugnisse der eigenen Wirthschaft und des eigenen Gewerbebetriebs, abzüglich der auf Erlangung, Sicherung und Erhaltung dieser Einnahmen verwandten Ausgaben, sowie etwaiger Schuldzinsen. Die Steuer wird nach progressiver Scala (unterste Klasse ½ M. ordentlicher Satz) in Classen erhoben, von 300 M. Einkommen an. Die Einschätzung erfolgt durch Commissionen Steuerpflichtiger unter Vorsitz von Steuerbeamten. Für Einkommen von 1600 M. und darüber besteht Declarationspflicht bei Verlust des Reclamationsrechts.

Reicht der Ertrag der Steuern zur Deckung des durch directe Steuern aufzubringenden Theils des Staatsbedarfs nicht aus, so wird der Fehlbetrag lediglich durch Zuschläge zur Einkommensteuer aufgebracht. Dafern dagegen die Finanzlage eine Ermäßigung der directen Steuern gestattet, so hat diese bei der Grundsteuer und der Einkommensteuer, bei beiden nach demselben Procentsatze der Normalsteuer, einzutreten [3]).

Weit weniger beträchtlich als das Einkommen aus den Abgaben sind die Sporteln, d. i. die Gebühren für die Amtshandlungen der Behörden, deren Erhebung, soweit sie nicht auf reichsrechtlichen Normen beruht, durch eine Reihe von Taxordnungen geregelt wird. Als allgemeiner Grundsatz der letzteren erscheint die Gebührenpflicht lediglich solcher Amtshandlungen, zu deren Vornahme in erster Linie ein Privatinteresse Anlaß giebt. Im Uebrigen liegen jenen landesrechtlichen Taxen theils Bauschalquanta für bestimmte Sachen, theils Einzelansätze rücksichtlich jeder Amtshandlung zu Grunde [4]).

IV. Die Finanzperiode (vgl. § 21) umfaßt zwei Kalenderjahre. Der Staatshaushaltplan wird für beide Jahre zusammen, jedoch so, daß der auf jedes Jahr entfallende Betrag ersichtlich wird, aufgestellt [5]). Er zerfällt in den ordentlichen Staatshaushalt, welcher die regelmäßig wiederkehrenden Einnahmen und Ausgaben des Staates betrifft, und in den außerordentlichen Staatshaushalt, welcher die durch besondere Einnahmequellen zu bedeckenden einmaligen Staatsbedürfnisse in sich schließt [6]).

---

1) Gesetz v. 9. Sept. 1843 u. Novelle v. 3. Juli 1878.

2) Ueber die Grundlagen derselben — Gesetz v. 2. Juli 1878 — vergl. die Regierungs-Denkschrift, v. 29. November 1877, die Reform der directen Steuern betr., in den Landtagsacten 1877/78. I. Abth. 2. Band Nr. 38. Für die Gemeindebesteuerung, welche im Wesentlichen auf die directen Abgaben angewiesen ist (s. Leuthold Verw.Recht S. 158 f.) fehlt es an einheitlichen Grundsätzen: Fischer in s. Zeitschrift I. S. 97 ff.

3) Gesetz, die directen Steuern betr., v. 3. Juli 1878 Art. 5.

4) Uebersicht der Verwaltungs-Gebührentaxen bei v. d. Mosel S. 569 f. Zu den Gebühren für Handlungen der freiw. Gerichtsbarkeit, welche nach Maßgabe der betr. Taxen entfallen, sind je 25% Zuschlag zu erheben nach Gesetz v. 11. März 1880.

5) Für die Aufstellung des Staatshaushaltsplans bestehen seit 1880 neue Grundsätze. Danach zerfällt der „ordentliche Staatshaushalts-Etat" in den Etat der Ueberschüsse und den Etat der Zuschüsse, von denen ersterer in die Hauptrubriken: A. Nutzungen des Staatsvermögens und der Staatsanstalten, B. Steuern und Abgaben sich theilt, während der letztere die Abschnitte: C. Allgemeine Staatsbedürfnisse, D. Gesammtministerium, E. Justizdepartement, F. Dep. des Innern, G. Dep. der Finanzen, H. Dep. des Cultus und öffentlichen Unterrichts, I. Dep. des Auswärtigen, K. Ausgaben zu Reichszwecken, L. Pensionsetat, M. Reservefonds umfaßt. — E. Löbe Handbuch des K.S. Etats-, Kassen- und Rechnungswesens mit Einschluß der Staatshaushaltscontrole 1884.

6) Im Finanzgesetze ist die Wendung herkömmlich, daß die zu außerordentlichen Staatszwecken erforderliche Summe „aus den bereitesten Beständen des mobilen Staatsvermögens zu entnehmen" sei. Die gegenwärtige Finanzpolitik der Regierung ist bestrebt, den außerordentlichen Etat

V. Abgesehen von der ständischen Controle über die Finanzgebahrung der Regierung (s. u. § 20 IV.) [1]) erfolgt eine unabhängige Controle des gesammten Staatshaushaltes durch die schon in der vorconstitutionellen Zeit begründete [2]), in V.U. § 107 als oberste Rechnungsbehörde erwähnte und durch Allerhöchste Verordnung vom 4. April 1877 reorganisirte Oberrechnungskammer. Diese ist lediglich dem Gesammtministerium untergeordnet, den einzelnen Departementsministerien gegenüber selbstständig. Sie hat bei der ihr obliegenden Revision oder Superrevision der Rechnungen nicht blos Form und Rechenwerk [3]) zu prüfen, sondern auch darauf zu sehen, ob bei der Erhebung und Vereinnahmung, sowie bei der Verwendung und Verausgabung von Staatsgeldern, ingleichen bei der Erwerbung, Benutzung und Veräußerung von Staatseigenthum nach den bestehenden Gesetzen und Vorschriften unter genauer Beachtung der maßgebenden Verwaltungsgrundsätze verfahren worden ist; sowie ob und wo nach den aus den Rechnungen zu beurtheilenden Ergebnissen der Verwaltung im finanziellen Staatsinteresse Abänderungen nöthig oder rathsam erscheinen. Alle Verfügungen der obersten Staatsbehörden, durch welche in Beziehung auf Einnahmen oder Ausgaben des Staates eine allgemeine Vorschrift gegeben, abgeändert oder erläutert wird, müssen sogleich bei ihrem Ergehen, allgemeine Anordnungen über Verwaltung der Kassen und Führung der Kassenbücher schon im Entwurfe der Oberrechnungskammer mitgetheilt werden.

VI. Die zur Deckung etwaiger Deficits des ordentlichen Staatshaushalts, insbesondere aber zur Uebertragung der außerordentlichen Staatsbedürfnisse, aufgenommenen [4]) Staatsschulden des Königreichs Sachsen sind sämmtlich verzinslich [5]), auf den Inhaber lautend und der allmähligen Amortisation unterworfen [6]), übrigens aber nur zum Theil verloosbar, zum anderen Theil einer bestimmten Verlosung nicht zugänglich (Renten) [7]). Zu diesen eigentlichen Schulden [8]) treten dann noch vorübergehend schwebende (Finanzhauptkassen-) Schulden, insbesondere bestehend in im Bedarfsfalle auf kurze Frist aufgenommenen verzinslichen (Hand-) Darlehen.

§ 15. d) **Militärverwaltung.** I. Die Militärverwaltung Sachsens wird durchaus von den Principien der Reichsverfassung beherrscht und durch die Reichsgesetzgebung geregelt. Entsprechend dem Art. 61 der norddeutschen Bundesverfassung — mit welchem unter Erstreckung auf das Reich Art. 61 der jetzigen Reichsverfassung identisch ist — ergingen sieben Königliche Verordnungen zur Einführung der preußischen Militärverfassung im Königreiche Sachsen, und zwar

a) unterm 4. November 1867 zur Publication des Militär-Strafgesetzbuchs, der Militärstrafgerichtsordnung, der Verordnung über die Disciplinarbestrafung in der Armee und der Verordnung über die gegen obere Militärbeamte im Disciplinarwege zu verhängenden Ordnungsstrafen;

möglichst zu beschränken und insbesondere die früher in denselben gewiesenen größeren Bauten in den ordentlichen Etat einzustellen.

1) Die Ständeversammlung empfängt in jeder Finanzperiode einen Rechenschaftsbericht über die Finanzwirthschaft in den beiden Jahren der vorausgegangenen Finanzperiode, mit Nachweisungen über den Schulden- und Vermögensstand, sowie über die unter Staatsverwaltung stehenden Fonds zu besonderen Zwecken.

2) Weisse Staatsrecht II. S. 349.

3) Allgemeine Vorschriften für das Rechnungswesen sind 1880 ergangen. — Bezirkskassen bestehen bis jetzt nicht, vielmehr ist im Wesentlichen jede Behördenbranche mit Specialkassen ausgestattet. Centralstelle ist die Finanzhauptkasse.

4) Zum Theil — namentlich bei neueren Erwerbungen von Privateisenbahnen — hat eine Uebernahme von Gesellschaftsschulden (Prioritätsobligationen) auf den Staat stattgefunden.

5) Der Zinsfuß beträgt dermalen 3 bis 4½ %.

6) Die Amortisationsquote (Tilgungsfonds) schwankt bei den einzelnen Anleihen von ⅛ bis 1% der Emissionssumme.

7) Erste Rentenanleihe: Gesetz v. 6. Juni 1876. Einführung eines Rentenbuchs ist in Absicht.

8) Ueber die unter ständischer Verwaltung stehende Staatsschuldentilgungskasse s. unten § 20. IV.

b) unter'm 30. November 1867 über die Leistungen für das Militär;

c) unter'm 4. December 1867 über den Gerichtsstand der Militärpersonen in bürgerlichen Rechtssachen und einige auf die bürgerlichen Rechtsverhältnisse dieser Personen bezügliche Bestimmungen (u. a. hinsichtlich der Militärtestamente);

d) unter'm 18. December 1867 über die Organisation der Landwehrbehörden und die Dienstverhältnisse der Mannschaften des Beurlaubtenstandes;

e) unter'm 2. Januar 1868 über Erfüllung der Militärpflicht;

f) unter'm 14. Februar 1868 über die Pensionirung der Militärpersonen und ihrer Hinterlassenen;

g) unter'm 18. April 1868 über die Aushebung von Pferden für den Bedarf der Armee [1]). Hierzu kommt noch

h) die Kriegsministerialverordnung v. 18. Juli 1870 zu Publication des preußischen Kriegsleistungsgesetzes vom 11. Mai 1851 [2]);

i) die Ministerialverordnung vom 18. Mai 1872 zu Publication der preußischen Instructionen für die Wachen bei Arreturen vom 27. Juli 1850 sowie über den Waffengebrauch des Militärs bei inneren Unruhen vom 4. Juli 1863 [3]);

k) die Kriegsministerialverordnung vom 16. Januar 1873 zu Publication des preußischen Reglements über die Gewährung von Unterstützungen für Militärfamilien während des Kriegszustandes vom 26. Juli 1855 [4]).

Durch die im Reichsstaatsrechte zu behandelnde Entwickelung eines von der Bundes- und später Reichsgewalt selbst erflossenen Kriegsrechts, welches verfassungsmäßig ohne Weiteres auch im Königreiche Sachsen Geltung erlangt, hat sich eine Reihe dieser Verordnungen ganz oder theilweise wieder erledigt.

II. Der Staatsgewalt des Königreichs Sachsen verbleibt die Militärhoheit insoweit, als sie nicht durch die Reichsverfassung in die Hände der Reichsgewalt gelegt ist. Insbesondere

a) leisten die Truppen den Fahneneid dem Könige, welcher auch die Offiziere der Königlich Sächsischen Armee ernennt, Chef der letzteren ist und die damit verbundenen Ehren genießt [5]). Weiter

b) können im Wege der Landesgesetzgebung, soweit dies ohne Widerspruch gegen Wortlaut und Geist der Reichsgesetzgebung möglich ist, das Kriegswesen berührende Vorschriften auch jetzt noch getroffen werden, wie dies z. B. hinsichtlich der Vertheilung und Erleichterung der Militärlasten, hinsichtlich der Beneficien gedienter Militärpersonen und ihrer Hinterlassenen und hinsichtlich der Todeserklärung Verschollener geschehen ist.

---

1) Vergl. Gesetz u. V.O.Bl. 1867 S. 351, 519, 560; 1868 Abth. II. S. 770. Abth. I. S. 1, 64, 237. Novellen zur erstangez. Verordnung enthalten die Verordnungen v. 22. März 1869 S. 135, und 30. December 1870 S. 425, eine Novelle zur Verordnung v. 30. Nov. 1867 namentlich die Verordn. v. 22. Sept. 1871 S. 218, endlich eine Novelle zur Verordnung v. 18. Dec. 1867 namentlich die Verordn. v. 2. Januar 1873 S. 1.

2) Gesetz und V.O.Bl. 1870 S. 242.

3) Gesetz u. V.O Bl. 1872 S. 241, 249.

4) Ges. u. V.O.Bl. 1873 S. 174.

5) Reichsverf. Art. 64, 66. Die sächsische V.U. enthält hinsichtlich des Militärwesens nur die Bestimmungen, daß die Verpflichtung zum Waffendienste und zur Vertheidigung des Vaterlandes eine allgemeine sein soll, wobei keine anderen, als die durch Gesetze bestimmten Ausnahmen stattfinden sollen (§ 30), sowie daß ein Ministerialdepartement des Kriegs bestehen soll (§ 41).

6) z. B.: Gesetz, die Gewährung von Vergütungen (aus der Staatskasse) für die in der Zeit v. 16. Juli 1870 bis zur völligen Demobilisirung der einzelnen Truppentheile stattgehabten Einquartirungen betr. v. 28. März 1872 (S. 37); Gesetz, die Gewährung von Pensionserhöhungen u. s. w. an vormalige Sächsische Militärpersonen und deren Hinterlassene betr. v. 24. Januar 1874 S. 6; Novelle zum Civilstaatsdienergesetze wegen Anrechnung früherer Militärdienstzeit im Civilstaatsdienste, geistlichen und Lehramte, v. 5. März 1874 (S. 22); Gesetz, die Todeserklärung der infolge des Kriegs von 1870/71 vermißten Personen betr. v. 25. Juni 1874 (S. 101).

c) Die sächsischen Truppen bilden grundsätzlich ein selbstständiges Armeekorps (das XII.) des Reichsheeres mit eigener Verwaltung nach Maßgabe der deshalb zwischen den Königreichen Sachsen und Preußen unter'm 7. Februar 1867 abgeschlossenen Militärconvention [1]).

d) Dementsprechend ist die Militärverwaltung Sachsens unter Vertretung und Leitung des Königlich Sächsischen Kriegsministeriums eine formell selbstständige [2]), für welche die Geldmittel im Reichsetat besonders ausgeworfen werden. Ihr liegt neben den internmilitärischen Verwaltungs-Angelegenheiten auch die öffentliche Bekanntmachung der reichsmilitärrechtlichen Normen, welche nicht durch Publication im Reichsgesetzblatte zur allgemeinen Geltung gelangt sind [3]) und die locale Ausführung der Reichskriegsnormen (insbesondere hinsichtlich der Bezeichnung der für die einzelnen Dienstzweige zuständigen Landesbehörden und deren formeller Geschäftsbehandlung sowie hinsichtlich der Bezirke für die Militärleistungsverbände und hinsichtlich der Wahl der in Militärleistungssachen mitwirkenden ehrenamtlichen Elemente [4]) ob. Außerdem nimmt sie, bez. mit den außerdem betheiligten Ressortministerien gemeinsam, die sonstigen landeshoheitlichen Aufsichtsgeschäfte, welche im Bereiche des Militärwesens liegen, wahr, z. B. die Aufsicht über die Militärvereine, über das Acten-, Sportel- und Straferlaß-Wesen in Militärangelegenheiten und hinsichtlich Vollstreckung der Festungshaft an Civilpersonen. Sie (der König) hat reichsverfassungsmäßig (Art. 66) das Recht, zu polizeilichen Zwecken nicht blos die eigenen Truppen zu verwenden, sondern auch alle anderen Truppentheile des Reichsheeres zu requiriren, welche im Königreiche Sachsen etwa dislocirt sein sollten.

§ 16. **Staat und Kirche.** I. Während alle übrigen Vereinigungen, Verbände und dergl. im Wesentlichen *innerhalb* der Staatswesen stehen und von den letzteren äußerlich umfaßt werden, hat die katholische Kirche von je her eine dem Staate gleichgeordnete Stellung einzunehmen verstanden, welche sich ganz abgesehen von der geistigen Ueberlegenheit der Geistlichkeit über die Laienelemente im frühen Mittelalter aus der universellen Bedeutung der Religion und aus der wiederum daraus entsprungenen einheitlichen Organisation der Kirche erklärt. In den nach der Reformation protestantisch gewordenen deutschen Ländern hat zwar die Kirchengemeinschaft aufgehört, formell über den Rahmen des Staates hinauszugreifen. Allein die innere Bedeutung des Glaubens hat hier den Schutz und die Pflege des herrschenden Glaubensbekenntnisses wenigstens eine der hervorragendsten Angelegenheiten des Staates bleiben lassen und da, wo die betreffende Religionsgemeinschaft sich eine einigermaßen selbstständige Organisation bewahrt hat, der kirchlichen Ordnung eine der staatlichen ebenbürtige Stellung erhalten. In beiden Fällen pflegt daher viel mehr, als bei anderen Interessenkreisen *im* Staate, von einer Stellung der Kirche *zum* Staate die Rede zu sein. Bei einer solchen kann es sich zwar nicht um

1) Vergl. dieselbe u. a. in *Glaser's* Archiv des norddeutschen Bundes. III S. 44 f. Bei Ernennung des Höchstcommandirenden hat der König von Sachsen ein Vorschlagsrecht. Der König von Preußen wird von seinem Dislocationsrechte nur im Interesse des Reichsdienstes Gebrauch machen. An den unter Preußischer Verwaltung stehenden Centraleinrichtungen des Gesammtheeres nimmt das K.S. Contingent Theil. Im Bundesrathsausschusse für das Landheer und die Festungen soll Sachsen ständig vertreten sein. Insoweit diese Vereinbarungen von den Bestimmungen der (später festgestellten) norddeutschen Bundes- und jetzigen Reichsverfassung abweichen, gehen freilich formell die letzteren vor. *Hänel* Studien zum Deutschen Staatsrechte S. 247.

2) Vergl. das deutsche Staatsrecht (Band II. Abth. 1 S. 168 dieses Werkes). Die Militärgebäude, sowie die Mobiliarvorräthe der Militärverwaltung sind aber Eigenthum des Reichs.

3) vergl. z. B. GesetzB.O.Bl. 1868 Abth. I. S. 98 (neuer Bundes-Servistarif) S. 517 (Bundes-Militärersatzinstruktion). 1869 S. 288 (Reglement des Bundesraths über Civilversorgung von Militäranwärtern). 1870 S. 4 (Erlaß des Bundeskanzlers über Zurückstellung von Theologen). S. 272 (Ernennung von Generalgouverneuren durch den Bundesfeldherrn). 1873 S. 552, 572 (Erlasse des Reichskanzleramts und des Preußischen Kriegsministeriums, Ersatzinstruction betr.).

4) Vergl. z. B. Gesetz- u. V.O.Bl. 1868 Abth. I, S. 518. II, S. 1263. 1869 S. 36, 40, 102, 318. 1870 S. 335. 1875 S. 21, 221, 342. 1877 S. 2, 157. 1880 S. 135 ff.

die Frage handeln, ob die Kirche dem Staate in Hinsicht der Rechtsordnung unterworfen sei oder nicht. Denn diese Frage ist vom Standpunkte des heutigen Staatsrechts auch für das Königreich Sachsen zweifellos zu bejahen: „Den bürgerlichen und staatsbürgerlichen Pflichten darf das religiöse Bekenntniß keinen Abbruch thun“ [1]). Es kann sich vielmehr nur fragen, wieweit der Staat in Hinblick auf die hohe Bedeutung der Religion und den großen Einfluß einzelner Religionsgemeinschaften auf das Volksleben in gewissen Richtungen ein besonderes Verhalten, namentlich besondere Rechtsnormen — sei es bevorzugenden, benachtheiligenden oder ausgleichenden Inhalts — für nöthig erachtet hat.

II. Als Ausgangspunkt für die staatliche Behandlung der Religionsangelegenheiten stellt V.U. § 32 (unter den Grundrechten) folgenden Satz auf: „Jedem Landeseinwohner wird völlige Gewissensfreiheit und in dem bisherigen oder dem künftig gesetzlich festzusetzenden Maße Schutz in der Gottesverehrung seines Glaubens gewährt.“ „Nur den im Königreiche aufgenommenen oder künftig mittelst besonderen Gesetzes aufzunehmenden *christlichen* Confessionen steht aber nach V.U. § 56 „die freie *öffentliche* Religionsübung zu.“ In solchem Sinne „aufgenommen“ ist die evangelisch-lutherische [2]), die römisch-katholische [3]), die evangelisch-reformirte [4]), die deutsch-katholische [5]) Kirche [6]). Wollen Vereine oder Genossenschaften einen besonderen religiösen Cultus üben, so bedürfen sie hiezu der staatlichen Genehmigung, welche durch Bestätigung ihrer Statuten seitens des Cultusministeriums ertheilt wird. Letztere erfolgt, wenn die in den Statuten festzustellenden Religionsgrundsätze und Normen für die Religionsübung mit der Ehrfurcht gegen Gott, dem Gehorsam gegen die Gesetze und der allgemeinen Sittlichkeit vereinbar sind und nicht in der geringen Zahl der Theilnehmer oder in den Persönlichkeiten Grund zu Zweifeln über den zweckentsprechenden Fortbestand liegt. Durch die Bestätigung erlangt die Religionsgesellschaft das Recht, unter Oberaufsicht des Staates gottesdienstliche Zusammenkünfte in dazu bestimmten Räumlichkeiten zu veranstalten und sowohl hier als in Privatwohnungen der Mitglieder die ihren Religionsgrundsätzen entsprechenden Gebräuche auszuüben, auch eigene Prediger und Religionslehrer anzunehmen [7]).

III. „Der König übt die Staatsgewalt über die Kirchen (jus circa sacra), die Aufsicht und das Schutzrecht über dieselben nach den diesfallsigen gesetzlichen Bestimmungen aus, und es sind daher namentlich auch die geistlichen Behörden aller Confessionen der Oberaufsicht des Ministeriums des Cultus untergeordnet“ (V.U. § 57). „Beschwerden über Mißbrauch der kirchlichen Gewalt können auch bis zu der obersten weltlichen Staatsbehörde gebracht werden“ (§ 58). Specieller geregelt ist das Verhältniß der Staatsgewalt (Kirchenhoheit) gegenüber der evangelisch-lutherischen Kirche durch das Staatsgesetz

---

1) Verf.Ges. v. 3. Dec. 1868, II. Insbesondere sind Kirchen und Schulen selbst und deren Diener in ihren bürgerlichen Beziehungen und Handlungen den Gesetzen des Staates unterworfen (V.U. § 59). Auch ist der Eid der Geistlichen aller christlichen Confessionen mit auf das Versprechen der Treue und des Gehorsams gegen den König und die Gesetze des Landes, sowie auf die Beobachtung der Landesverfassung zu richten (V.U. § 139).

2) Hier sind die vom Landesherren angeordneten Kirchenvisitationen (Landesordnung v. 1555; Kirchenordnung von 1580) als der erste Ausdruck der staatlichen Reception zu betrachten, welche in der Uebernahme des Summepiscopats auf den Landesherrn ihre Vollendung fand. *Burkhardt*, Geschichte der sächsischen Kirchen- und Schulvisitationen 1542 f. Leipzig 1879.

3) Mandat vom 16. Februar 1807.

4) Mandat vom 18. März 1811.

5) Gesetz vom 2. November 1848.

6) Hinsichtlich der griechisch-katholischen Confessionsverwandten sprach das Gouvernementspatent v. 10./22. April (Gouv.Bl. S. 357) die Gleichstellung mit den übrigen christlichen Religionsparteien hinsichtlich der bürgerlichen Gerechtsame aus. Dagegen trägt der Gottesdienst derselben ebenso wie derjenige der Anglikaner und der Israeliten in Sachsen *nicht* den Charakter der *öffentlichen* Religionsübung.

7) Gesetz v. 20. Juni 1870 § 21.

v. 16. April 1873 [1]), gegenüber der römisch-katholischen Kirche durch das Staatsgesetz v. 23. August 1876 [2]) [3]).

IV. „Die Anordnungen in Betreff der inneren kirchlichen Angelegenheiten bleiben" an sich und mit den aus dem zu III. Gesagten sich ergebenden Beschränkungen „der besonderen Kirchenverfassung einer jeden Confession überlassen" (V.U. § 57). In dieser Beziehung ist nun die Verfassung der evangelisch-lutherischen Landeskirche hier deshalb bemerkenswerth, weil die Kirchengewalt (jus episcopale) über die evangelisch-lutherischen Glaubensgenossen in den Händen des Landesherrn ruht. Solange der König einer andern Confession zugethan ist, haben freilich die landesherrlichen Rechte in Betreff des evangelisch-lutherischen Kirchenregiments die in Evangelicis beauftragten Staatsminister — der Vorstand des Cultusministeriums, welcher stets der evangelisch-lutherischen Confession zugethan sein muß, in Gemeinschaft mit wenigstens zwei anderen Mitgliedern des Gesammtministerii gleicher Confession — an Seiner Stelle in Ueberordnung über das evangelisch-lutherische Landesconsistorium [4]) und über die Kreishauptmannschaft zu Bautzen als Consistorialbehörde (Unterconsistorium) für die Oberlausitz unter Mitwirkung der evangelisch-lutherischen Landessynode [5]) auszuüben (V.U. §§ 57, 41).

V. „Der Genuß der bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte ist unabhängig von dem religiösen Glaubensbekenntnisse" [6]). Anderseits trägt der Staat nur den bestehenden Verhältnissen Rechnung, wenn er den christlichen Sonn-, Fest- und Bußtagen den Schutz besonderer öffentlicher Ruhe angedeihen läßt [7]) und durch seine Organe bei der Einhebung der evangelisch-lutherischen und römisch-katholischen Kirchenanlagen [8]) mitwirkt, sowie in

---

1) Der Vorstand des Cultusministeriums „ist den Ständen dafür verantwortlich, daß keine Beschlüsse und keine Anordnungen der Vertretungen oder Behörden der evangelisch-lutherischen Kirche in Wirksamkeit treten, welche in die Competenz der Staatsbehörden oder der Stände eingreifen" (§ II). Die „dem Landesconsistorium vorbehaltene Aufsicht über den Religionsunterricht und die sittlich-religiöse Erziehung beschränkt in keiner Weise das ausschließliche Recht des Staates auf Leitung des gesammten Schulwesens, und ermächtigt das Landesconsistorium nur bezüglich des Religionsunterrichts zur Ueberwachung, im Uebrigen aber lediglich zur Stellung von Anträgen an das Unterrichtsministerium auf Grund von Wahrnehmungen über den Zustand der religiösen Jugendbildung" (§ III).

2) Verordnungen der katholisch-geistlichen Behörden dürfen nichts enthalten, was den Gesetzen des Staates und den Anordnungen der Staatsbehörden widerspricht. Allgemeine Verordnungen sind vor der Verkündigung der Staatsregierung vorzulegen. Sie bedürfen Königlicher Genehmigung, wenn sie ganz oder theilweise — sei es auch nur mittelbar — in staatliche oder bürgerliche Verhältnisse eingreifen. Erlasse des römischen Stuhls dürfen nur von den inländischen Kirchenbehörden nach Maßgabe des Vorstehenden verkündet werden. Straf- oder Zuchtmittel gegen Leib, Vermögen, Freiheit und bürgerliche Ehre, Anwendung äußeren Zwangs zur Vollziehung von Kirchenstrafen sind unzulässig. Anstellungen in geistlichen Aemtern dürfen nur bei Erfüllung des gesetzlich vorgesehenen Bildungsgangs erfolgen und sind der Staatsregierung anzuzeigen. Neue Klöster dürfen im Lande nicht errichtet werden (V.U. § 56).

3) Auch die Anordnungen der deutsch-katholischen Kirchenversammlungen bedürfen staatlichen Placets (Ges. v. 2. Nov. 1848 § 16). Ebenso vergl. wegen der Reformirten das Regulativ vom 7. August 1878 (Ges.S. S. 57) § 9.

4) Kirchengesetz v. 15. April 1873.

5) Kirchenvorstands- und Synodalordnung v. 30. März 1868. Nachtrag v. 15. April 1873. Den Ständekammern steht nach der richtigeren Ansicht ein verfassungsmäßiges Befugniß zur Mitwirkung in inneren Angelegenheiten der evangelisch-lutherischen Kirche nicht zu. Bierling Ueber die Competenz der landständischen Kammern des K. S. in Angelegenheiten der evangelisch-lutherischen Landeskirche. 1866 S. 6 f. Feller, Kirchenvorstands- und Synodalordnung 1868, S. 33 f.

6) Verf.Ges. v. 3. Dec. 1868 II. Vergl. auch Bundesges. v. 3. Juli 1869 und dazu sächs. Ausf.V.O. v. 12. August 1869.

7) Gesetz v. 10. September 1870. Wegen Einstellung weltlicher Lustbarkeiten in den sog. geschlossenen Zeiten: Verordn. v. 11. April 1874.

8) Parochiallastengesetz (f. d. ev.-luth. Kirche) v. 8. März 1838 (mit Nachträgen); Gesetz vom 2. August 1878 (f. d. röm.kathol. Kirche).

seiner Schulgesetzgebung davon ausgeht, daß in kleineren Orten in der Regel der Geistliche die geeignetste Person für das Amt des Ortsschulinspectors ist [1]).

VI. Besonders angezeigt erscheint das ordnende Eingreifen des Staates rücksichtlich der interconfessionellen Beziehungen. In dieser Beziehung berührt das sächsische Recht

a) den Confessionswechsel: Der Uebertritt von einer anerkannten christlichen Confession zu einer anderen ist an Dispositionsfähigkeit und in der Regel an Erfüllung des 21. Lebensjahres gebunden. Der Uebertretende hat sein Vorhaben dem Ortspfarrer seiner bisherigen Confession anzuzeigen, welcher ihm nach vergeblicher Belehrung und vierwöchiger Bedenkzeit ein Entlassungszeugniß ertheilen muß [2]). Wer ohne gleichzeitigen Uebertritt zu einer anderen vom Staate anerkannten Religionsgesellschaft aus einer solchen austreten will, muß ebenfalls das 21. Lebensjahr erfüllt, seinen Austritt bei Gericht zu Protocoll erklärt haben und Bescheinigung über Abmeldung beim Pfarrer beibringen, worauf sein Eintrag im gerichtlichen Dissidentenregister erfolgt [3]).

b) Für die Erziehung der Kinder aus gemischten Ehen ist das Bekenntniß des Vaters maßgebend. Doch können die Eltern, bevor das Kind das 6. Lebensjahr erreicht hat, hierüber durch gerichtlichen Vertrag anders bestimmen [4]). Ueber die Erziehung der Kinder von Dissidenten entscheidet Vereinbarung der Aeltern, event. Bestimmung des Vaters, bis zum 14. Lebensjahre [5]).

c) Für die confessionelle Minderheit der Bewohner eines Schulbezirks kann von den ersteren eine eigene Volksschule unterhalten werden [6]). Andernfalls haben die Kinder der confessionellen Minderheit die öffentliche Ortsschule zu besuchen, woselbst die Lehrer Alles vermeiden sollen, was das gute Einvernehmen zwischen den verschiedenen Religionsgesellschaften trüben könnte. Vom Religionsunterrichte sind diese Kinder zu dispensiren; doch können sie auf Antrag der Aeltern bis zum 12. Lebensjahre an demselben Theil nehmen, wenn zum Unterricht im eigenen Bekenntnisse keine Gelegenheit vorhanden ist. Kinder solcher Dissidenten, welche keiner Religionsgesellschaft angehören, haben an dem Religionsunterricht einer anerkannten Religionsgesellschaft Theil zu nehmen. — Lehrer, welche Religionsunterricht ertheilen, müssen das Angelöbniß confessioneller Treue (Religionseid) leisten [7]).

d) Die Gottesäcker, welche Eigenthum einer bestimmten Confession (meist der evangelisch-lutherischen Kirchen) sind, stehen auch zur Beerdigung von Dissidenten sowie der Angehörigen anderer Confessionen, welche eigene Gottesäcker nicht haben, offen. Doch haben sich die Religionsdiener des betreffenden fremden Bekenntnisses dabei jeder amtlichen Funktion, welche ihnen nicht vom Ortsgeistlichen gestattet wird, zu enthalten [8]).

---

1) Vergl. Volksschulgesetz v. 26. April 1873, § 29. „Die der kirchlichen Behörde zustehende Aufsicht über den Religionsunterricht übt der Ortsgeistliche als solcher aus."
2) Mandat v. 20. Februar 1827.
3) Gesetz v. 20. Juni 1870, §§ 20 f.
4) Gesetz v. 1. November 1836; Mandat v. 19. Februar 1817.
5) Angez. Gesetz v. 20. Juni 1870, § 20.
6) Volksschulgesetz v. 26. April 1873, § 6.
7) Verordn. des Cultusmin. v. 27. Juli 1871, § 2.
8) Vergl. die Nachweisungen bei v. d. Mosel, Repertorium S. 290.

Vierter Abschnitt.

Die Staatsorgane.

§ 17. **Uebersicht.** I. „Die Regierungsform ist monarchisch und es besteht dabei eine landständische Verfassung" V.U. § 3. Diese Verfassung hat sich ohne gewaltsame Umwälzung organisch aus der alterbländischen und der ähnlich auch in der Oberlausitz bestandenen altständischen Verfassung heraus entwickelt [1]).

In den Erblanden sind Landesversammlungen schon seit frühester Zeit nachweisbar. Ursprünglich hatten sie die Bedeutung von Gerichtstagen (Landdingen); allmälig aber dienten sie auch zur Erörterung allgemeiner Verwaltungsangelegenheiten und diese Bestimmung ward ihre ausschließliche, als die Dingverfassung durch das schriftliche Gerichtsverfahren verdrängt worden war. Wie schon früher (§ 4) erwähnt, fand im Jahre 1438 zum ersten Male ein Landtag für alle damaligen wettinischen Gebiete in Leipzig statt. Die erbländischen Landstände zerfielen in drei Curien:

a) die Prälaten (einschließlich der Universitäten), Grafen und (Standes-)Herren;

b) die Ritterschaft (anfangs als „Mannschaft" bezeichnet), die Schriftsassen persönlich, die Besitzer amtssässiger Güter (und seit 1700 auch die nicht adeligen Schriftsassen) durch Deputirte, welche seit 1820 auf den ritterschaftlichen Kreisconventen in der Zahl von 29 gewählt wurden, zu denen (wegen Incorporirung der Lausitz) noch 11 Oberlausitzer hinzutraten;

c) die landtagsfähigen Städte. Wirkliche Landtage, d. h. Versammlungen aller Landstände, wurden ordentlicher Weise gewöhnlich nur alle 7 Jahre gehalten. Häufiger fanden Ausschußtage zur Vorprüfung der den Landtagen vorzulegenden und zur Erledigung dringlicher Sachen statt, zu welchen die Ritterschaft und die Städte (die erste Curie hielt sich zurück) eine Anzahl Deputirte sandten. Man unterschied aber wieder einen engeren Ausschuß, welchen die Landstände wählten, und einen weiteren, welcher vom engeren selbst erwählt ward. Letzterer bestand seit der Landestheilung aus 36 ritterschaftlichen und 8 städtischen Deputirten, den weiteren Ausschüssen gehören 54 Mitglieder der Ritterschaft und 12 Stadtdeputirte an. Das Directorium über Ritterschaft und Städte führte der Erbmarschall aus der Familie der Grafen von Löser. Das Ceremoniell und die Verhandlungen bei den einzelnen Landtagen waren überaus umständlich und schleppend. Es tagten je besonders: Die Prälaten- u. s. w.-Curie, der Engere Ausschuß der Ritterschaft, der Weitere Ausschuß derselben, die gesammte Ritterschaft, die beiden Städte-Ausschüsse, die allgemeinen Städte. Die einzelnen Corporationen vernahmen sich in der Regel schriftlich.

Der wichtigste Theil der ständischen Befugnisse bestand in dem Steuerbewilligungsrechte, mit welchem seit 1451 das Recht der selbstständigen Verwaltung der verwilligten Steuern durch Landessteuer-Einnehmer aus der Mitte der Stände verknüpft war (s. auch

1) Vergl. über die Vorgeschichte der V.U. namentlich C. D. v. Witzleben, Die Entstehung der constitutionellen Verfassung des K. Sachsen. 1881. 447 S. D. F. L. Haberkorn, Die V.U. des K. S. sonst und jetzt. 1881. 106 S. Bülau, Verfassung I, S. 31 ff. Ueber die ältere ständische Verfassung: Posse, Die Markgrafen von Meißen und das Haus Wettin bis zu Conrad dem Großen (1881) S. 295 f. Schreber, Ausführliche Nachricht von den kurfürstl. sächs. Land- und Ausschußtagen. 1793. Hausmann, Beiträge zur Kenntniß der kurfürstlichen Landesversammlungen. 3 Bände. 1799. Blümner, Land- und Ausschußtagsordnung. 1822.

§ 8). In anderen Angelegenheiten war die ſtändiſche Mitwirkung im Weſentlichen nur eine berathende, ſoweit die Regierung in der Landtagsproposition den Rath der Stände begehrte, z. B. bei Staatsverträgen, fürſtlichen Hausangelegenheiten[1]), wegen Verwendung der ſäculariſirten Kirchengüter und ſonſtiger kirchlicher Fragen der Reformationszeit, bei Reorganiſation der Behörden, in der Juſtiz- und Verwaltungsgeſetzgebung.

II. Als Kurfürſt Friedrich Auguſt III. im Jahre 1806 nach Auflöſung des deutſchen Reichs die Königswürde angenommen hatte, beſtätigte er am 10. Mai 1807 gegenüber den Ausſchußſtänden ausdrücklich die bisherige Landesverfaſſung und die in ſelbiger begründeten Rechte. Allein einerſeits war die Organiſation und Geſchäftsbehandlung bei den ſächſiſchen Ständen, wie aus dem oben Geſagten ſich ergiebt, eine übermäßig verwickelte, andererſeits hatten die Zeitereigniſſe, insbeſondere die große franzöſiſche Revolution, neue Anſchauungen über die Volksklaſſen und ihre ſtändiſche Vertretung wachgerufen. Hauptſächlich der erſte dieſer beiden Gründe war es zunächſt, welcher in den beſtehenden Landſtänden und oberſten Landesbehörden ſelbſt[2]) den Wunſch nach Aenderung der Verfaſſungsverhältniſſe wachrief. Allmälig aber ward auch der zweite Geſichtspunkt, die Nothwendigkeit einer wirklichen Vertretung aller Volksklaſſen, von den Landſtänden ſelbſt betont. „Bei weitem zum kleinſten Theile", ſagt die ſtändiſche Bewilligungsſchrift vom 19. Juni 1830, „iſt es das Unſrige, was wir den Bedürfniſſen des Staats als Opfer darbieten. Es iſt das Vermögen, es ſind die Kräfte des Volks, an deſſen Stelle wir die Bewilligung der Mittel ausſprechen, welcher der Staat zu ſeiner Erhaltung bedarf"[3]). Mancherlei auf perſönlichen und ſachlichen Gründen beruhende Mißſtände der ſtädtiſchen Verwaltung führten kurz nach dem Ausbruche der franzöſiſchen Julirevolution, nämlich im September 1830, zu Unruhen in Dresden, Leipzig und anderen Orten, wodurch die Beſtrebungen wegen einer Verfaſſungsreform einen neuen Antrieb erhielten. Nachdem am 13. September des gedachten Jahres der Rücktritt des Cabinetsminiſters Grafen Einſiedel und die Ernennung des Prinzen Friedrich Auguſt zum Mitregenten des greiſen Königs Anton erfolgt war, ging man alsbald zur Aufſtellung einer Conſtitution über, zu welcher der Geheime Rath von Carlowitz und der Miniſter von Lindenau je einen Entwurf lieferten[4]). Unter Berückſichtigung beider (insbeſondere der Lindenau'ſchen) Vorlagen ward nun ein Regierungsentwurf aufgeſtellt und mittelſt Reſcripts vom 1. März 1831 den Ständen vorgelegt[5]), welche denſelben nach gepflogener Verhandlung ohne ſehr tiefgreifende Aenderungen (wegen der Domänenfrage ſ. § 18) unter'm 2. September 1831 annahmen. Bereits am 4. deſſelben Monats erfolgte die Aushändigung der vom König und Mitregenten vollzogenen Verfaſſungsurkunde an die Stände, wobei mit Recht der vorſitzende Conferenzminiſter Noſtitz und Jänkendorf in der Abſchiedsrede[6]) an die letzteren betonte: „Es wird dieſe Verfaſſung in den Augen Aller, denen das ſtrenge Aufrechthalten gegenſeitiger Rechte und Obliegenheiten theuer und heilig iſt, noch einen höheren Werth, noch eine feſtere Begründung dadurch erhalten, daß ſie nicht das Werk einſeitiger Willkür, ſondern das Ergebniß eines freien, wohlerwogenen Vertrags zwiſchen Fürſten und Ständen iſt, und daß im Laufe dieſer wichtigen Verhandlung der verfaſſungsmäßige Weg nirgends verlaſſen wurde." Von der zeitherigen Ständeverfaſſung unterſchied ſich die neue hauptſächlich einerſeits durch Erweiterung der ſtändiſchen Rechte (Mitbeſchlußfaſſung über

1) Z. B. Grimmaiſcher Machtſpruch vom 17. Juli 1531, durch welchen eine Reihe Differenzen zwiſchen der erneſtiniſchen und albertiniſchen Linie von 16 ihrer Pflichten entlaſſenen Perſonen der beiderſeitigen Landſchaften entſchieden wurden: v. Witzleben, S. 72 f.

2) v. Frieſen, Erinnerungen aus meinem Leben (1880) I, S. 20.

3) v. Witzleben, S. 133. S. auch v. Falkenſtein, Johann, König von Sachſen (1878) S. 109.

4) Beide abgedruckt bei v. Witzleben, S. 330 f.

5) ſ. denſelben a. a. O. S. 370.

6) a. a. O. S. 282.

Gesetzentwürfe; Mitentschließung bezüglich des gesammten Staatshaushaltes), anderseits durch Einbeziehung weiterer Volkskreise, insbesondere der Dorfbevölkerung, in die ständischen Körper, welche ja auch formell ganz wesentliche Umgestaltungen erfuhren.

III. Die durch die Umwälzung der Productionsverhältnisse hervorgerufene tiefe Erschütterung, welche in den vierziger Jahren des laufenden Jahrhunderts die europäischen Staaten durchzitterte und allenthalben das Bestreben nach Betheiligung weiterer Volksschichten an der Ausübung der politischen Gewalten hervorrief, führte in Sachsen zu dem „provisorischen" Gesetze vom 15. November 1848 wegen einiger Abänderungen der Verfassungsurkunde. Dasselbe verwandelte die I. Kammer in eine reine Wahlkammer der Ansässigen mit Wählbarkeitscensus von 10 Thlr. directer Steuerleistung, beseitigte für die II. Kammer jeden Census und erklärte das active Militär für activ und passiv wahlfähig. Nach dem zugehörigen „provisorischen" Gesetze vom 15. November 1848, die Wahlen der Landtagsabgeordneten betr., sollten die Wahlen sämmtlicher Abgeordneten in geographisch abgegrenzten Bezirken und direct erfolgen, auch die Wähler nicht an die Wählbaren ihres Bezirks gebunden sein, sondern unter allen Wählbaren frei wählen können. Unter'm 31. März 1849 folgte ein weiteres Gesetz, die Abänderung der §§ 85 und 120 der Verfassungsurkunde betr., nebst Ausführungsgesetz vom nämlichen Tage, durch welches den Ständen das Recht der ihrerseitigen Einbringung von Gesetzentwürfen zugestanden ward. Die auf Grund der provisorischen Verfassungsgesetze vom 15. November 1848 erwählten Kammern hatte die Regierung zweimal (am 28. April 1849 und 1. Juni 1850) aufzulösen sich genöthigt gesehen, zugleich aber die Ueberzeugung erlangt, daß es nicht möglich sei, mit Hülfe jener Gesetze „Kammern zu erlangen, von denen zu erwarten ist, daß sie die ungewissen provisorischen Zustände auf eine dem Wohle des Vaterlands dienliche Weise beenden werden" und sich daher entschlossen, die Kammern des Jahres 1848 in ihrer damaligen Zusammensetzung zu einem ordentlichen Landtag behufs Berathung eines definitiven Wahlgesetzes zusammenzurufen[1]). Mit Zustimmung dieser Ständeversammlung er-

1) Die Rechtmäßigkeit dieses Schrittes ist von der Regierung durch die Proclamation v. 3. und die Bekanntmachung v. 14. Juni 1850 (Gesetz- u. V.O.Bl. 1850, Beilage zu Nr. 9 u. S. 151) dargelegt worden, indem sie der Bezeichnung „provisorisches Gesetz" die Bedeutung eines nur für den nächsten Landtag bestimmt gewesenen Gesetzes vindicirte. Richtig ist hieran jedenfalls, daß die Gesetzgebung vom Jahre 1848 inhaltlich als eine Abschlagszahlung auf die damaligen demokratischen Anforderungen erscheint (vergl. z. B. die Motiven zum Wahlgesetzentwurfe, wonach die Regierung „die definitive Entscheidung der Frage, ob künftig die sächsische Volksvertretung in einer einzigen oder in 2 Abtheilungen berathen soll? um so mehr der Verhandlung mit einer auf volksthümlichere Weise gewählten und aus volksthümlichen Elementen zusammengesetzten, nicht mehr auf der ständischen Gliederung und der Vertretung der Interessen beruhenden Volksrepräsentation vorbehalten zu müssen geglaubt, als auch die jetzige zweite Kammer ohne alle Absicht auf eine Verfassungsänderung gewählt worden ist"). Formell freilich enthält jene provisorische Gesetzgebung keine Andeutung darüber, daß sie nur für Einen Landtag bestimmt sein und dann von selbst außer Kraft treten solle (wie denn auch die Regierung selbst nach Auflösung der Kammer von 1849 nochmals Neuwahlen nach jenem provisorischen Gesetze veranstaltet hatte). Anderseits würden, wenn letzteres wirklich anzunehmen wäre, die durch die provisorischen Gesetze aufgehobenen älteren Verfassungsbestimmungen nicht von selbst wieder aufgelebt sein. Ueber die politische Zweckmäßigkeit thatsächlicher Rückkehr zu den alten Einrichtungen konnte dagegen so wenig ein Zweifel bestehen, daß die im Jahre 1850 reactivirten Stände von 1848 nahezu einstimmig sich als „das gesetzmäßige Organ der Gesammtheit der Staatsbürger" erklärten und einer der wenigen (3) Opponenten aussprach, daß, so hoch er auch die Verfassung schätze, er demungeachtet das allgemeine Wohl des Landes und die Existenz des Staates über den Buchstaben des Gesetzes stelle (Landtagsmitth. 1850/51, II. K. I. S. 35). Vergl. auch die Schriften zweier ehemaliger Minister: v. Falkenstein, Johann, König von Sachsen (1878) S. 168, v. Friesen, Erinnerungen (1880) I, S. 91 ff., 216 ff., über die Ansichten der leitenden Kreise zur Sache. Opitz I, S. 38 f. hat neuerdings ganz allgemein die Ansicht aufgestellt, daß die Regierung sich an die Verfassung nicht weiter zu binden brauche, wenn durch die Weigerung der Stände das zur Erfüllung des Staatszweckes unbedingt Erforderliche beharrlich versagt würde oder sich die Krone durch Auflösung der betreffenden Ständeversammlung und Herbeiführung einer Neuwahl oder auf sonstigem Wege überzeugt habe, daß es bei der herrschenden Gesinnung des Volks unmöglich sei, auf verfassungsmäßigem Wege das Land weiter zu regieren. Indessen erscheint es gewagt, diesen Satz als Theil des ge-

folgte durch Geſetz vom 15. Auguſt 1850 die Wiederaufhebung der Geſetze vom 15. Nov. 1848 unter Wiederinkraftſetzung der durch letztere abgeänderten Verfaſſungsbeſtimmungen. Dagegen blieb nicht nur die Verfaſſungsnovelle vom 31. März 1849 in Gültigkeit, ſondern es erfolgte durch eine Reihe fernerer Verfaſſungsgeſetze vom 5. Mai 1851, 27. November 1860, 19. October 1861, 3. December 1868 und 12. October 1874, verbunden mit den Wahlgeſetzen vom 19. October 1861 und 3. December 1868 der Weiterausbau des Verfaſſungswerkes im Sinne erweiterter Theilnahme einerſeits der Staatsangehörigen in der ſtändiſchen Vertretung und anderſeits freierer Bewegung der letzteren ſelbſt.

IV. Ueber die verfaſſungsmäßigen Rechte des Königs und der Landſtände iſt in den folgenden §§ 18 bis 21 näher zu handeln. Dafür, daß die Rechte gegenſeitig geachtet und aufrecht erhalten werden, hat die Verf.Urk. eine Reihe Gewährmittel vorgeſehen, und zwar

a) Das Verſprechen des Königs beim Regierungsantritte und des Regierungsverweſers in Gegenwart des Geſammtminiſteriums und der beiden Präſidenten der letzten Ständekammern auf ſein fürſtliches Wort, daß er die Verfaſſung des Landes in allen ihren Beſtimmungen während ſeiner Regierung beobachten, aufrecht erhalten und beſchützen wolle. Urkunde hierüber iſt im ſtändiſchen Archive niederzulegen und im Geſetzblatte abzudrucken [1]).

b) Den Eid der Unterthanen (ſ. § 7), Staatsdiener (§ 24) und Kirchendiener (§ 16) auf die Verfaſſung.

c) Das Recht der Stände zur Beſchwerdeführung gegen Staatsbehörden wegen Verfaſſungsverletzung (ſ. §§ 20, 24).

d) Das Recht der Stände zur Miniſteranklage.

e) Die Erſchwerung der Abänderung, Erläuterung oder Ergänzung der Verfaſſungsurkunde. Anträge hierauf können zwar ſchon nach Verf.Urk. § 152 ſowohl vom Könige an die Stände als von den Ständen an den König gebracht werden. Zu einem gültigen Beſchluſſe in dieſer Angelegenheit wird aber nicht nur die Uebereinſtimmung beider Kammern und in jeder Kammer die Anweſenheit von drei Viertheilen der verfaſſungsmäßigen Zahl der Mitglieder, ſowie eine Stimmenmehrheit von zwei Drittheilen der Anweſenden (d. i. der Hälfte aller Mitglieder) erfordert, ſondern die Stände können auch einen ſolchen Antrag nicht eher an den König bringen, als bis in 2 ordentlichen unmittelbar auf einander folgenden Ständeverſammlungen deshalb übereinſtimmender Beſchluß gefaßt worden iſt.

f) Die Beſtimmung einer unparteiiſchen Stelle für Erledigung zweifelhafter Punkte der Verfaſſungsurkunde.

Für die zu d) und f) erwähnten Zwecke hat die Verfaſſungsurkunde nach dem Vorbilde der württembergiſchen einen Staatsgerichtshof in folgender Weiſe vorgeſehen:

V. Der Staatsgerichtshof dient zum gerichtlichen Schutze der Verfaſſung, indem er über Handlungen [2]) der Vorſtände der Miniſterien erkennt, welche auf den Umſturz der Verfaſſung gerichtet ſind oder die Verletzung einzelner Punkte der letzteren betreffen [3]). Außerdem iſt er zur Entſcheidung über zweifelhafte Punkte der Verfaſ-

tenden ſächſiſchen Staatsrechts anzuerkennen, zumal in der V.U. §§ 88 und 103 (jetzt Verf.Geſ. v. 5. Mai 1851 und v. 27. Nov. 1860) der Regierung die Füglichkeit geſichert iſt, über ſtändeloſe Perioden hinwegzukommen, und eventuell doch auch die Regierung in Erwägung ziehen müßte, ob nicht die Kriſis durch einen Miniſterwechſel zu beſeitigen ſei.

1) Erklärung des Königs Albert ſ. Geſetz- u. V.O.Bl. 1873 S. 543.

2) Auch Privathandlungen. Bülau I, S. 260.

3) Bisher iſt in Sachſen der Fall einer Miniſteranklage in Wirklichkeit nicht vorgekommen; Beſchorner, Die Miniſterverantwortlichkeit und der Staatsgerichtshof im K. S. (Berlin 1877) S. 2, 4. Doch hatte die II. Kammer auf dem Landtage 1849/50 eine ſolche gegen den Miniſter Freiherrn v. Frieſen beſchloſſen: v. Frieſen a. a. O. I, S. 224.

sung[1]) (V.U. § 142) und über Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich der Oberlausitzer Provinzialverfassung (s. § 4) berufen. Er besteht aus dem Präsidenten, welchen der König aus den ersten Vorständen der höheren Gerichte ernennt und dessen Stelle im Verhinderungsfalle der erste der vom Könige bestellten Richter vertritt, sowie aus 12 Richtern, welche, für die Periode von einem ordentlichen Landtage zum anderen, am jedesmaligen Landtagsschlusse unwiderruflich ernannt werden. Im Falle einer Vertagung des Landtags oder der Auflösung der II. Kammer bleibt der am Schlusse des vorigen ordentlichen Landtags bestellte Gerichtshof bis wieder zum Schlusse der nächsten Ständeversammlung bestehen.

Von den 12 Richtern ernennt der König sechs aus den Mitgliedern der höheren Gerichte und jede Kammer 3 nebst 2 Stellvertretern außerhalb der Mitte der Ständeversammlung. Unter den von den Ständen gewählten Mitgliedern müssen mindestens 2 Rechtsgelehrte sein, welche vorbehältlich königlicher Genehmigung aus den Staatsdienern gewählt werden können. Nimmt ein von den Ständen gewählter Richter ein Staatsamt an, so hört er dadurch auf, Mitglied des Staatsgerichtshofs zu sein, kann aber von der betreffenden Kammer sofort wieder gewählt werden.

Der Präsident und sämmtliche Richter werden für ihren Beruf besonders verpflichtet und in Bezug auf selbigen ihres Unterthanen- und sonstigen Diensteides entbunden.

Die Einberufung erfolgt durch den Präsidenten, sobald dieser einen vom Vorstande des Justizministeriums contrasignirten Königlichen Befehl oder eine von den Präsidenten beider Kammern unterzeichnete Aufforderung mit Angabe des Gegenstandes erhält. Die hauptsächliche Entscheidung sowie jeder Beschluß wird durch eine gleiche Anzahl vom Könige bestellter und von den Ständen gewählter Mitglieder, und zwar mindestens je 5, gefaßt. Sollten durch Zufall auf der einen Seite 6, auf der anderen 5 Mitglieder vorhanden sein und die Ungleichheit nicht sogleich durch anderweitige Ernennung oder durch Eintritt eines Stellvertreters gehoben werden können, so tritt das letzte Mitglied von der überzählenden Seite aus. Zu jeder hauptsächlichen Entscheidung wählen sämmtliche Mitglieder mit Einschluß des Präsidenten nach Stimmenmehrheit 2 Referenten, je einen aus den vom Könige und den von den Ständen ernannten Mitgliedern; bei Stimmengleichheit entscheidet der Präsident. In Anklagsachen bestellt der Präsident zunächst zur Leitung der Untersuchung ein vom Könige ernanntes und ein rechtskundiges, von den Ständen gewähltes, Mitglied. Das Verfahren geht nach den Grundsätzen des Anklageprocesses vor sich. Als Kläger fungirt ein von den Ständen gewählter Anwalt[2]).

Die Entscheidung, bei welcher dem Präsidenten keine Stimme zusteht, erfolgt durch Abstimmung der Mitglieder. Bei Stimmengleichheit entscheidet die dem Angeklagten günstigere Meinung. Der Spruch kann nur auf Freisprechung oder auf ausdrückliche Mißbilligung des Verfahrens des Angeklagten oder auf Entfernung desselben vom Amte — mit oder ohne Nachlassung seiner Wiederanstellung — lauten; weitere Strafverhängung ist der ordentlichen Justizbehörde zu überlassen. Die Resignation des Angeklagten hat auf das Verfahren und das Urtheil keinen Einfluß. Eine Verjährung des Anklagerechtes findet nicht statt[3]).

Gegen den Ausspruch des Staatsgerichtshofs ist nur Berufung auf ein anderweites Erkenntniß zulässig. In diesem Falle sind zwei andere Mitglieder als Referent und Correferent dergestalt zu wählen, daß, wenn bei dem ersten Erkenntnisse der Referent ein vom Könige bestelltes Mitglied war, der nunmehrige Referent ein von den Ständen ge-

1) Bis zu dem Abänderungsgesetze v. 12. October 1874 war der Staatsgerichtshof auch Recursinstanz, wenn gegen ein Kammermitglied Ausschluß aus der Kammer von dieser verfügt worden war. Vergl. § 21.

2) Gesetz, das Verfahren in den vor den Staatsgerichtshof gelangenden Sachen betr. vom 3. Febr. 1838, Gesetz- und V.O.Bl. S. 50.

3) Beschorner, S. 11.

wähltes sein muß und umgekehrt. Auch ist zu einem solchen anderweiten Verspruche der Gerichtshof noch durch zwei Mitglieder dergestalt zu vermehren, daß Königlicher Seits ein weiteres Mitglied eines höheren Gerichts außerordentlicher Weise zugeordnet, ständischer Seits aber einer der Stellvertreter einberufen wird.

Der Präsident hat für die Vollziehung der Beschlüsse zu sorgen und im Falle eines Anstandes das Gericht wieder zu versammeln.

Der König wird die Untersuchung nie hemmen, auch einen vom Staatsgerichtshofe in die Entfernung vom Amte ohne Vorbehalt der Wiederanstellung Verurtheilten nicht gnadenweise in seiner bisherigen Stelle belassen oder in einem anderen Staatsamte anstellen. Wenn der Proceß geendigt ist, hört die Function des Staatsgerichtshofs auf. Die Acten werden durch den Druck bekannt gemacht. V.U. §§ 140 ff.

Falls über die Auslegung einzelner Punkte der Verfassungsurkunde Zweifel entsteht und derselbe nicht durch Uebereinkunft zwischen Regierung und Ständen beseitigt werden kann, sollen sowohl seitens der Regierung als der Stände die für und wider streitenden Gründe im Wege schriftlicher Deduction dem Staatsgerichtshofe zur Entscheidung vorgelegt werden. Derselbe theilt die Schrift je dem Gegentheile mit, welchem eine Antwortschrift zusteht. Die Entscheidung, bei welcher im Falle der Stimmengleichheit die Stimme des Präsidenten den Ausschlag giebt, soll als authentische Verfassungsauslegung (s. jedoch S. 197 Anm. 1) angesehen und befolgt werden. V.U. § 153. Gesetz vom 3. Febr. 1838 §§ 47 f. Analog ist bei Zweifeln hinsichtlich der Auslegung der Oberlausitzer Provinzialverfassung zwischen Regierung und Provinzialständen und bei behaupteter Verletzung dieser Verfassung zu verfahren. Den allgemeinen Ständen steht hier ein Interventionsrecht zu.

§ 18. **I. Der König.** I. Die Krone ist erblich in dem Mannesstamme des Königlichen Hauses Sachsen, Albertinischer Linie nach dem Rechte der Erstgeburt und der agnatischen Linealfolge[1]), vermöge Abstammung aus ebenbürtiger[2]), vom Könige urkundlich anerkannter rechtmäßiger Ehe[3]). In Ermangelung eines durch Verwandtschaft oder Erbverbrüderung zur Nachfolge berechtigten Prinzen geht sie auf eine, aus ebenbürtiger Ehe abstammende weibliche Linie, ohne Unterschied des Geschlechts über. Hierbei entscheidet die Nähe der Verwandtschaft mit dem zuletzt regierenden Könige, bei gleicher Nähe das Alter der Linie und in selbiger das Alter der Person[4]). Nach dem Uebergange gilt wieder Vorzug des Mannsstammes in der Primogeniturordnung (V.U. §§ 6, 7. Hausgesetz §§ 1 f.). Den Eheverträgen der Prinzessinnen des Königlichen Hauses ist der Verzicht auf die Thron- und Erbfolge, mit Ausnahme des vorhin erwähnten Falles, jedesmal einzurücken. Es sind aber dieselben zu Gunsten des Mannsstammes hausgesetzlich für verzichtet zu achten, wenn auch ein solcher Verzicht nicht geleistet worden wäre[5]) (Hausgef. § 15).

Als verwandtes Haus kommt die ernestinische Linie des Hauses Wettin in Betracht, welche wie die albertinische, dermalen im Königreiche Sachsen regierende, vom Kurfürsten Friedrich II. von Sachsen († 7. September 1464) abstammt, dessen beide Söhne, Kurfürst Ernst und Herzog Albrecht, am 26. August 1485 eine bleibende Theilung ihres damaligen gemeinsamen Länderbesitzes vornahmen. Das gegenseitige Erbrecht beider Linien ist bereits

1) Ueber das Alter dieser Erbfolge vergl. Posse, Die Markgrafen von Meißen (1881) S. 282.

2) Als ebenbürtig ist die Ehe mit einer Dame eines regierenden Fürstenhauses oder des hohen Adels anzusehen. Opitz, I, S. 130 f.

3) Ein Verzicht des Thronerben auf sein Thronfolge-Recht ist nirgends ausgeschlossen.

4) Hierbei kann es vorkommen, daß Descendenten des letzten Königs durch dessen Seitenverwandte ausgeschlossen werden, z. B. Enkelinnen durch eine ältere Schwester. Bülau I, S. 51.

5) Die Erblosigkeit der Frauen ist schon seit Alters beim Hause Wettin als einer Familie schwäbischen Stammes herkömmlich. Posse, a. a. O. S. 222.

6) Vergl. denselben u. a. bei Glafey, Kern der sächs. Gesch. S. 802 f. und H. Schulze, Hausgesetze III, S. 74 f.

in dem gedachten Theilungsvertrage selbst anerkannt. Eine Erbverbrüderung besteht mit dem Hessischen sowie für den Fall des Aussterbens dieses mit dem Brandenburgisch-Preußischen Fürstenhause [1]).

II. „Der König ist das souveräne Oberhaupt des Staats, vereinigt in sich alle Rechte der Staatsgewalt und übt sie unter den durch die Verfassung festgesetzten Bestimmungen aus" V.U. § 4. Daraus folgt:

a) Der König herrscht wirklich und vereinigt alle politischen Systemfragen in seiner Hand [2])." — Natürliche Voraussetzung ist Volljährigkeit, welche mit dem zurückgelegten 18. Lebensjahre eintritt [3]).

b) Seine Person ist heilig und unverletzlich. Er ist persönlich Niemanden verantwortlich [4]). Den Ständen gegenüber tragen die Verantwortung für die Regierungshandlungen des Königs seine Minister (s. u. § 22).

c) Seine Regierungsrechte lassen sich nicht erschöpfend einzeln aufzählen. Sie sind grundsätzlich umfassend und werden nur beschränkt durch die bestimmt festgestellten verfassungsmäßigen Einzelbefugnisse der Stände (s. § 20) und sonstige ausdrückliche Einzelbestimmungen der Verfassung (s. z. B. oben § 16). Hervorzuheben sind die folgenden Rechte des Königs:

α) er erläßt, in erster Person redend, und promulgirt die Gesetze mit Bezug auf die erfolgte Zustimmung der Stände im Gesetz- und Verordnungsblatte und ertheilt die zu deren Vollziehung und Handhabung erforderlichen, sowie die aus dem Aufsichts- und Verwaltungsrechte fließenden Verfügungen und Verordnungen (V.U. § 87). Er kann den Ständen Gesetzentwürfe vorlegen, welchen Motiven beizufügen sind, und dieselben noch während der ständischen Discussion wieder zurückziehen (§§ 85, 90; Verf.Ges. vom 31. März 1849 I). Nehmen die Stände den Entwurf mit Abänderungen an und will ihn der König mit letzteren nicht genehmigen, ko kann er ihn entweder ganz zurücknehmen oder nach Befinden unter dem Verlangen unbedingter Erklärung über Annahme oder Ablehnung noch einmal während desselben Landtags mit Wiederholungsgründen in dem vorigen Maße oder auch mit eigenen Abänderungen an die Stände bringen. Dagegen kann ein von den letzteren ganz abgelehnter Gesetzentwurf während desselben Landtags nur in verändertem Maße wieder an sie gebracht werden (V.U. §§ 94, 95).

Der König erläßt auch solche ihrer Natur nach der ständischen Zustimmung bedürfende, aber durch das Staatswohl dringend gebotene (sog. Noth-)Verordnungen, deren vorübergehender Zweck durch Verzögerung vereitelt werden würde [5]). Abänderungen

---

1) Dieselbe führt bis in das 14. Jahrhundert zurück. Ausführlicher vergl. darüber Weiße, I, S. 79 f. Opitz I, S. 131 f. v. Rönne, Preuß. Staatsrecht, 4. Aufl. I, S. 168. H. Schulze, Preuß. Staatsrecht I, S. 197. Derselbe, Hausgesetze II, S. 36. E. Löning, Die Erbverbrüderung zwischen den Häusern Sachsen und Hessen u. s. w., Frankfurt 1867.

2) Beschorner, Ministerverantwortlichkeit S. 1.

3) V.U. § 8. Während der Minderjährigkeit des Königs gebührt in Ermangelung einer von dem Könige getroffenen Anordnung der Mutter und wenn diese nicht mehr lebt oder sich anderweit vermählt, der Großmutter von väterlicher Seite die Erziehung; jedoch kann die Ernennung der Erzieher und Lehrer und die Festsetzung des Erziehungsplanes nach Rücksprache mit dem Regierungsverweser und dem Regentschaftsrath geschehen. V.U. § 15.

4) Daher ist auch principiell jede indirecte Verwickelung der Königlichen Person in die Parteistreitigkeiten zu vermeiden. — Bei Berathung der Verf.Urk. schlug eine ständische Curie vor, daß der Minister, welcher sein Amt niedergelegt habe um zu einer ihm abverlangten Verfassungsverletzung nicht die Hand zu bieten, den Fall dem Staatsgerichtshofe solle vortragen können. Finde dieser sein Bedenken begründet, so solle ihm $^3/_4$ seines Gehaltes bis zu anderweiter gleich günstiger Anstellung im In- oder Auslande belassen werden. Dieser Antrag fand jedoch mit Recht keine Zustimmung, weil durch eine solche Einrichtung gegebenen Falls der König selbst compromittirt werden würde. Beschorner, a. a. O. S. 12.

5) Neuestes Beispiel: Verordnung, die Einführung der neuen organischen Verwaltungsgesetze in den Schönburgischen Receßherrschaften betr. v. 19. Sept. 1874, Gesetz- und V.O.Bl. S. 241.

in der Verfassung und dem Wahlgesetze dürfen jedoch nicht in dieser Weise bewirkt werden (V.U. § 88, 77).

β) Er trifft Verfügung über die Einrichtung der Staatsbehörden, ernennt und entläßt die oberen Staatsbeamten. Alle Staatsdiener leisten ihm den Eid des Gehorsams (s. § 24, III. B).

γ) Seine Entschließung ist zuhöchst maßgebend für die gesammte Staatsverwaltung[1]). Jedem ist unbenommen, seine Wünsche und Beschwerden bei dem Regenten unmittelbar anzubringen. V.U. § 36.

δ) Die königliche Einflußnahme auf die Rechtsprechung selbst ist zwar durch die V.U. (§§ 45, 48) ausgeschlossen. Die letztere erfolgt aber durch die Gerichte „im Namen des Königs". Auch hat der König in strafrechtlichen Fällen das Recht der Abolition sowie der Verwandlung, Minderung oder des Erlasses der Strafe (V.U. § 52).

ε) Aus dem zu β) und γ) Gesagten folgt, daß dem König auch die oberste Verfügung über die Staatsfinanzwirthschaft zukommt. In dieser Beziehung ist er allerdings durch das Bewilligungsrecht der Stände eingeschränkt, über welches unten § 20 IV und § 21 IV. B. zu vergleichen ist. Doch kann der König, wenn die Stände die Bewilligung des Staatsbedarfs in dem von der Staatsregierung veranschlagten Maße ablehnen und die Regierung die ständischen Anträge nach reiflicher Erwägung ihrer Gründe für unannehmbar befindet, auch die Stände auf deshalb ihnen geschehene Eröffnung und anderweite Berathung die Bewilligung in dem verlangten Maße wiederholt ablehnen wollten, die Auflagen für den nothwendigen Staatsbedarf nach Ablauf der Bewilligungszeit durch das Gesammtministerium mittelst einer in das Gesetz- und Verordnungsblatt aufzunehmenden Verordnung unter Verweisung auf die einschlägigen Verfassungsbestimmungen noch auf Ein Jahr ausschreiben und erheben. Längstens 6 Monate vor Ablauf dieser Frist muß der König aber einen anderen Landtag einberufen.

Dasselbe gilt, wenn der Landtag noch vor erfolgter definitiver Erklärung über die Bewilligung aufgelöst wird oder wenn sonst die Neubewilligung vor Ende der laufenden Bewilligungsfrist nicht erfolgt ist, weil die Verhältnisse eine rechtzeitige Einberufung oder den Zusammentritt der Kammern durchaus unmöglich machten (welche Unmöglichkeit vor den letzteren nachträglich zu rechtfertigen ist), oder der Landtag, nachdem er mindestens 7 Wochen vor Ablauf der Bewilligungsfrist einberufen und ihm alsbald nach seiner Eröffnung ein Gesetz über provisorische Forterhebung der Steuern vorgelegt ward, die Genehmigung dieses Gesetzes bis 14 Tage vor Ablauf der Bewilligungsfrist verweigert oder doch nicht bewirkt hat (Verf.Ges. vom 5. Mai 1851 § 5 und vom 27. Nov. 1860 §§ 1, 2).

ζ) Der König *beruft* und schließt den *Landtag* (V.U. § 115). Alle ständischen Beschlüsse bedürfen seiner *Sanction* (§ 112).

η) Seiner Machtstellung im Staate entsprechen eine Reihe theils auf altes Herkommen des deutschen Staatsrechts und Völkerrechts, theils auf landesgesetzliche Bestimmungen begründete *Ehrenrechte*[2]). Hierher gehört: Titel und Rang als König[3]); das Prädicat „von Gottes Gnaden"[4]) und „Majestät"[5]); das königliche Wappen[6]); die Haltung

1) Daher ist es nicht stichhaltig, wenn *Opitz*, Staatsrecht I (z. B. S. 230), zwischen Functionen der Minister als Räthe des Königs und als reiner Staatsverwaltungsbehörden unterscheidet. Denn auch letzterenfalls vertreten sie die Krone.

2) Am Ausführlichsten handelt von denselben *Milhauser*, Staatsrecht (I) S. 89 ff. Eine Erbhuldigung findet nicht mehr statt; vergl. schon *Bülau*, Darstellung (I) S. 61.

3) Generale v. 29. December 1806 (Cod. Aug. III. Forts. Band I, S. 10).

4) Vergl. zuletzt die Anordnung beim Regierungsantritte des Königs Johann: Gesetz- und V.O.Bl. 1854 S. 156.

5) Vergl. das angez. Generale v. 29. December 1806.

6) Nämlich das herzoglich sächsische Wappen der 5 schwarzen Balken im goldenen Felde mit durchgezogenem Rautenkranze und darüber gestellter Königskrone; s. zuletzt Bekanntmachung vom

eines Hofes mit besonderen, den äußeren Charakter öffentlicher Behörden tragenden Hofämtern[1]), Hofceremoniel und Hofrangordnung[2]); die Gründung und Verleihung von Orden[3]) und Titeln[4]); das Recht auf Landestrauer[5]) und Kirchengebet; endlich eine Reihe Exemtionen in Bezug auf Civilstandswesen[6]), Gerichtsstand[7]), Gemeindeverband[8]) u. s. w. Mit dieser Ehrenstellung des Königs selbst hängt auch diejenige seiner Gemahlin und der übrigen Glieder seines Hauses zusammen, welche ebenfalls einen bevorzugten Titel[9]) und Rang[10]) besitzen, Hofhaltung führen[11]), das Recht auf das Kirchengebet und zum Theil auch auf Landestrauer haben[12]) und mehrfache Exemtionen genießen[13]).

III. Die rechtliche Gestaltung der Vermögenssphäre des Königs ist eine ziemlich verwickelte. Der Regierungsentwurf der Verf.Urk. unterschied in den §§ 14 f. zwischen dem Staatsgute und dem Familiengute des Königlichen Hauses. Während ersteres aus Allem dem bestehen sollte, was die Krone an Territorien, Grundstücken, nutzbaren Rechten, Einkünften, öffentlichen Anstalten, Beständen, Außenständen und Vorräthen jeder Art besitzt und erwirbt, ward als Familiengut bezeichnet:

a) Das Familiengut im engeren Sinne, wohin sämmtliche Aemter, Kammergüter und Domänen, Amtscapitalien, Einkünfte und nutzbaren Rechte, Forsten, Mühlen u. s. w. gehören sollen.

b) Das Königliche Hausfideicommiß, bestehend aus den Königlichen Sammlungen

---

6. Juni 1836 (Gesetz- u. V.O.Bl. S. 100). Werneburg, Archiv f. d. sächs. Geschichte. N. F. IV. S. 120 f.

1) Diese finden in § 20 der Verf.Urk. selbst gelegentliche Erwähnung.

2) Die neueste Hofrangordnung ist durch Verordnung v. 30. September 1862 (Gesetz- und V.O.Bl. S. 557) bekannt gemacht, jedoch inmittelst durch zahlreiche Nachträge abgeändert worden, welche nur zum Theil im Gesetz- u. V.O.Bl. publicirt wurden.

3) Die Orden sind gegenwärtig: a) Der Hausorden der Rautenkrone, gestiftet 20. Juli 1807. Die Königlichen Prinzen, mit Inbegriff der Neffen, sind geborene Ritter dieses Ordens. b) Der Militär-St.-Heinrichsorden, für ausgezeichnete Handlungen im Felde, gestiftet 7. October 1736: 5 Classen nebst goldener und silberner Medaille. c) Der Verdienstorden, gestiftet 7. Juni 1815: 6 Classen. d) Der Albrechtsorden, gestiftet 31. December 1850 für Personen, welche dem Staate nützliche Dienste geleistet, sich durch bürgerliche Tugend, Wissenschaft, Kunst oder sonst ausgezeichnet oder einen Anspruch auf die Erkenntlichkeit des Regenten erworben haben: 6 Classen. e) Der Sidonienorden, gestiftet 31. December 1870, für die von dem weiblichen Geschlechte auf dem Gebiete der freiwilligen helfenden Liebe im Kriege oder im Frieden erworbenen besonderen Verdienste. f) Das allgemeine Ehrenzeichen, gestiftet 31. Januar 1876. g) Das Erinnerungskreuz für die Jahre 1870/71, gestiftet 6. März 1871. h) Die große goldene Medaille virtuti et ingenio. i) Das (Militär-)Dienstauszeichnungskreuz. k) Die (goldene und silberne) Lebensrettungsmedaille.

4) Einschließlich der Prädicirung Gewerbetreibender als „Hoflieferanten u. dergl.

5) Mandat v. 16. April 1831 (Ges Samml. S. 91).

6) Vergl. Reichsgesetz v 6. Februar 1875 § 72.

7) Nachtrag zum Königlichen Hausgesetz, v. 20. August 1879 (Gesetz- u. V.O.Bl. S. 323).

8) Vergl. oben § 6.

9) Die Königin das Prädicat „Majestät", der älteste Sohn des Königs und wenn derselbe vor dem Könige mit Hinterlassung von Söhnen gestorben wäre, dessen ältester Sohn den Titel „Kronprinz" und ebenso wie die übrigen Prinzen und Prinzessinnen, welche von dem gemeinschaftlichen Stammvater derselben durch vom Könige anerkannte ebenbürtige rechtmäßige Ehe in männlicher Linie abstammen, sowie die Gemahlinnen und Wittwen der Prinzen das Prädicat „Königliche Hoheit", insofern nicht den Gemahlinnen der Prinzen vermöge ihrer Geburt ein höheres Prädicat zukommt. Hausgesetz §§ 1, 2.

10) Der Rang der Prinzen und Prinzessinnen unter sich wird durch das nähere Recht der Thronfolge und was die unvermählten Prinzessinnen anlangt, durch die analoge Anwendung dieser Regel bestimmt. Hausgesetz § 3.

11) Die Wahl des höheren Personals ist Königlicher Genehmigung unterworfen. Hausges. § 7.

12) Für den König, eine verwittwete Königin, den Kronprinzen, wenn er das 21. Lebensjahr überschritt. Mandat v. 16. April 1831, I.

13) In Bezug auf Ruhe, Ehre, Ordnung und Wohlfahrt des Königlichen Hauses, Vormundschaft, Verheirathung, Aufenthalt im Auslande, Verehelichung, Eheverträge der Hausmitglieder besteht ein Aufsichtsrecht des Königs: Hausgesetz §§ 4 f. Nachtrag v. 20. August 1879 §§ 11, 12. Hinsichtlich des Gerichtsstands der Mitglieder des Kgl. Hauses und ihrer Stellung in Processen ebenda §§ 1 f.

und demjenigen, was an der Civilliste und den Apanagen erspart wird oder hausgesetzlich und durch freiwillige Ueberlassung zuwächst.

Das Familiengut im engeren Sinne sollte Patrimonial-Eigenthum des Königlichen Hauses bleiben, der Ertrag jedoch den Staatskassen gegen Gewährung der Civilliste und Apanagen überlassen werden, wogegen über das Hausfideicommiß die Hausgesetze selbstständig weitere Bestimmung sollten treffen können.

Die Stände wollten dagegen auch das gesammte Familiengut als Staatsgut betrachtet wissen, welches durch eine den Grundsätzen der Verfassung gemäß constituirte Finanzbehörde verwaltet und lediglich zu Zwecken des Staats benutzt werden und dessen Ertrag den Staatskassen gegen die Gewährung der Civilliste, Apanagen u. s. w. überlassen bleiben sollte. Zu § 19 des Regierungsentwurfs ward eine Abänderung vorgeschlagen, nach welcher die Civilliste „als Aequivalent für die den Staatskassen überwiesenen Nutzungen des Königlichen Domänengutes zu betrachten" sein soll. Die Regierung trug im Decrete vom 10. August 1831 diesem Anlangen insoweit Rechnung, als sie die Vereinigung des „Domänengutes" mit dem Staatsgute gegen Gewährung der Civilliste und auf die Dauer selbiger zustand. Dagegen beharrte sie auf der Getrennthaltung des Hausfideicommisses vom Staatsgute und räumte in Bezug auf ersteres nur ein, daß dasselbe künftig auf alle Fälle mit der Thronfolge für fortdauernd verbunden gelten solle, sowie auf weiteren Antrag der Stände noch, daß dasselbe überhaupt vom Lande nicht getrennt werden könne [1]). Hiernach ist also gegenwärtig diejenige Vermögensmasse, als deren Träger der König erscheint, in drei Theile zu sondern:

a) Staatsgut; b) Hausfideicommiß; c) Privatvermögen.

Innerhalb des Staatsgutes aber ist als eine Unterabtheilung das Domänengut mitbegriffen, während im Königlichen Privatvermögen das freie Vermögen von demjenigen unterschieden werden kann, über welches dem Könige eine Verfügung von Todeswegen nicht zusteht. Unterscheidet man obige Vermögenstheile nach den 3 Gesichtspunkten, wem das Eigenthum, wem die Benutzung und wem die Verfügung über die Substanz zusteht, so ergibt sich Folgendes:

α) Eigenthümer des Staatsguts ist der Staat (Fiscus), Eigenthümer des Hausfideicommisses das Königliche Haus (als juristische Einheit), Eigenthümer des Privatvermögens der König. Das Domänengut bildet jedoch nur solange einen Theil des Staatsvermögens, als dem Könige aus den Staatskassen eine Civilliste gewährt wird (s. IV).

β) Die Benutzung des Staatsguts steht dem Könige als oberstem Träger der Staatsgewalt, also unter Verantwortlichkeit des betreffenden (Finanz-)Ministers, diejenige des Hausfideicommisses demselben als dem Haupte des Königlichen Hauses, diejenige seines Privatvermögens wiederum ihm als Privat-Rechtssubjecte zu. Die Benutzung des Staatsguts erfolgt mithin zu unmittelbaren Staatszwecken, die des Fideicommißgutes zum Bedarfe und Glanze des Königlichen Hauses, die des Privatgutes nach dem Belieben des Königs.

γ) Bei Verfügung über die Substanz ist der König rücksichtlich des Staatsgutes und Hausfideicommißgutes an ständische Genehmigung gebunden. Das Staatsgut soll stets in seinen wesentlichen Bestandtheilen erhalten werden und bildet eine einzige untheilbare Gesammtmasse. Es kann daher — nothwendige oder durch Zweckmäßigkeitsrücksichten gebotene Einzeldispositionen ausgenommen — ohne vorgängige Einwilligung der Stände weder durch Veräußerungen vermindert noch mit Schulden oder anderen Lasten

1) Vergl. über diese sog. Domänenfrage v. Witzleben, Entstehung der constitutionellen Verfassung S. 179, 183, 218, 239 f., 272 f., 277, 363, 373. Bülau, Verfassung (I) S. 84 ff. Milhauser, Staatsrecht (I) S. 98 f. Opitz I, S. 55, 186 f., 195 f. Ueber den Umfang des Domänenguts im Einzelnen sind Zweifel nicht ausgeschlossen: Opitz, a. a. O. S. 196.

beschwert werden. Was durch Veräußerung erlangt wird, nimmt die Eigenschaft des veräußerten Gegenstandes an und tritt an dessen Stelle. Auch das Hausfideicommiß ist vom Königreiche unzertrennbar. Es unterliegt, wie das Staatsgut, dem Veräußerungsverbote. Doch kann in außerordentlichen Nothfällen eine Verpfändung von Kostbarkeiten bis zu 3 Millionen Mark mit ständischer Genehmigung, bei dringendstem Bedarfe selbst ohne vorherige Einholung solcher unter Verantwortlichkeit der betheiligten Minister, vom Könige verfügt werden. Ueber die Substanz des Privatvermögens steht dem Könige unter Lebenden durchaus freie Verfügung zu. Auf den Todesfall kann er jedoch nur über das bei Antritt der Thronfolge bereits von ihm besessene Vermögen und dessen Erträgnisse verfügen. Dagegen wächst dem Hausfideicommisse zu: α) derjenige Theil des eingebrachten Vermögens nebst Zuwachs, über welchen der König weder unter den Lebenden noch auf den Todesfall, und β) dasjenige während der Regierung erlangte Vermögen, über welches er nicht unter den Lebenden disponirt hat[1]). V.U. §§ 16 ff. Hausgesetz §§ 55 f.

IV. Als Aequivalent für die den Staatskassen auf die jedesmalige Dauer der Regierungszeit des Königs überwiesenen Nutzungen des Königlichen Domänenguts (s. o. III.) bezieht der König jährlich eine mit den Ständen auf die Dauer seiner Regierung verabschiedete Summe aus den Staatskassen als Civilliste zu seiner freien Disposition. Diese Summe, gegenwärtig 2 850 000 M., kann während der Regierungszeit des Königs weder ohne dessen Zustimmung vermindert, noch ohne die Bewilligung der Stände vermehrt, auch als wesentliches Bedürfniß zur Erhaltung der Würde der Krone nicht mit Schulden belastet werden. Aus derselben sind alle nicht ausdrücklich auf das Staatsbudget gewiesenen ordentlichen und außerordentlichen Hofausgaben zu bestreiten. V.U. § 22.

Uebrigens ist dem Könige unbenommen, eine oder die andere Domäne gegen Abzug einer nach dem Durchschnittsertrage der letzten 10 Jahre bestimmten Summe von der Civilliste auf Lebenszeit zu eigener Verwaltung und Benutzung zu übernehmen. Außerdem bleiben die in der Beilage I zur V.U. verzeichneten Schlösser, Paläste, Hofgebäude, Gärten und Räume zu der freien Benutzung des Königs.

Die Chatullengelder der Gemahlin des regierenden Königs sowie die Unterhaltungs- und Erziehungskosten seiner Kinder sind von der Civilliste zu bestreiten. V.U. § 22[2]). Dagegen erhalten die übrigen Glieder des königlichen Hauses aus der Staatskasse unter Anrechnung der Secundogenitur[3]) besondere Dotationen (Apanagen, Wittthümer, Heirathsgüter u. dergl.), über deren Höhe und Verwendung in dem mit Zustimmung der Stände errichteten Königlichen Hausgesetze vom 30. December 1837 eingehende

---

1) In dieser Bestimmung der Verf.Urk. (§ 21) liegt eine Abänderung des vorher mitgetheilten Entwurfs insofern, als nach letzterem alle Ersparnisse an der Civilliste dem Hausfideicommisse zuwachsen sollten, während nach Obigem dies nur dann der Fall ist, wenn der König nicht unter den Lebenden — z. B. durch Schenkung zu Gunsten eines einzelnen Gliedes des K. Hauses — über dieselben disponirt hat.

2) Thatsächlich erfolgt deshalb eine besondere Bewilligung.

3) Die Secundogenitur begreift neben den ihr durch Privatdisposition von Mitgliedern des K. Hauses zuwachsenden Verstärkungen aus deren Privatmitteln (s. Landt.Acten 1836/37 I.Abth., II. S. 265) eine aus der Staatskasse fließende Rente von jährlich 85 000 rh. Conv. M. = 262 083 M. Sie gründet sich auf den Vertrag v. 6. October 1776, durch welchen die Kurfürstin Marie Antonie, Tochter des Kurfürsten Carl Albrecht von Bayern, ihrem Sohne, dem damaligen Kurfürsten und nachmaligen Könige Friedrich August, ihre Successionsansprüche an den Allodialnachlaß der damals dem Aussterben nahen Münchener (bayerischen) Linie des Hauses Wittelsbach abtrat, und ward, nachdem der Erbfall Ende 1777 wirklich eingetreten und Kursachsen im Frieden von Teschen am 13. Mai 1779 wegen seiner Ansprüche mit einer Geldentschädigung abgefunden worden war, durch Abkommen vom Jahre 1781 näher geregelt. Sie ist für die nachgeborene Descendenz der Stifterin in agnatischer Linealerbfolge bestimmt. Ist ein zur Nachfolge berechtigter männlicher Nachkomme nicht mehr vorhanden, so fällt die Secundogenitur bis zum Wiedervorhandensein einer nachgeborenen Descendenz im Königlichen Hause der Staatskasse zurück. Kgl. Hausgesetz, VI. Abschnitt.

Bestimmung getroffen ist. Die Apanagen können ohne ständische Genehmigung nicht verändert und nie durch Ueberweisung von Grundstücken zur Benutzung gewährt werden (V.U. § 23).

V. Eine Regierungsverweſung durch den der Thronfolge nächſten volljährigen Agnaten tritt ein während der Minderjährigkeit des Königs oder wenn der König an der Ausübung der Regierung auf längere Zeit verhindert ist und für die Verwaltung des Landes nicht selbst Vorsorge getroffen hat [1]) oder treffen kann. Eintritt und Schluß der Regierungsverweſung ist gesetzlich bekannt zu machen. Sie ist noch unter der Regierung des Königs vorzukehren, wenn sich bei dem zunächst nach dem letzteren zur Thronfolge bestimmten Familiengliede ein Hinderniß zeigt, welches demselben die eigene Verwaltung des Landes unmöglich machen würde. Ist solche Fürsorge nicht geschehen und tritt Anlaß zur Bestellung eines Regierungsverweſers ein, so soll über selbige binnen 6 Monaten auf Veranlassung und nach Gutachten des Gesammtministeriums ein Familienrath Beschluß fassen, welcher aus sämmtlichen im Königreiche anwesenden volljährigen Prinzen des Königlichen Hauses mit Ausschluß des zunächst zur Regentschaft berufenen Agnaten, und wenn deren nicht mindestens 3 vorhanden, bis zur Erfüllung dieser Zahl aus den den Jahren nach ältesten regierenden Häuptern der Ernestinischen Linie besteht. Der Beschluß bedarf ständischer Genehmigung. Der Regierungsverweſer übt die Staatsgewalt in dem Umfange, wie sie dem Könige zusteht, unter dessen Namen verfassungsmäßig aus; Verfassungsänderungen bedürfen jedoch neben den sonstigen Erfordernissen hierfür (§ 17 V.) der Zustimmung des oben gedachten Familienrathes. Er wird durch das Gesammtministerium als Regentschaftsrath, dessen Gutachten er in allen wichtigen Angelegenheiten (vgl. z. B. oben S. 224) einzuholen hat, berathen. Insofern er nicht ein auswärtiger Regent ist, hat er seinen wesentlichen Aufenthalt im Lande zu nehmen. Sein Aufwand wird von der Civilliste bestritten. V.U. §§ 12—14.

Die Möglichkeit einer Mitregentſchaft eines Agnaten des Königlichen Hauses neben dem Könige ist in der Verfassungsurkunde nicht vorgesehen, obwohl eine solche zur Zeit der Errichtung der letzteren und bis zum Jahre 1836 bestand. Sie widerspricht jedoch genau genommen dem Verfassungsprincipe der Einherrschaft (s. § 17 I).

§ 19. **II. Die Landesvertretung. a) Zuſammenſetzung** [2]). I. Die Ständeversammlung zerfällt in zwei gesonderte Abtheilungen, welche die Bezeichnung „erste“ und „zweite Kammer“ führen, und geht in der Hauptsache aus Wahlen der Staatsangehörigen hervor. Zur Stimmberechtigung als Wähler wird das erfüllte 25. Lebensjahr und der Besitz der sächsischen Staatsangehörigkeit erfordert. Ausgeschlossen vom Stimmrechte sind jedoch: Frauenspersonen, Hauskinder, Bevormundete, Almosenempfänger, Gemeinschuldner, von öffentlichen Aemtern removirte oder suspendirte Personen; Personen, welchen infolge rechtskräftigen Erkenntnisses der Vollgenuß der staatsbürgerlichen Rechte entzogen ist, auf die Dauer der Entziehung; Personen, welche sich wegen eines Verbrechens oder Vergehens, das nach dem Strafgesetzbuche die Entziehung der Ehrenrechte zur Folge haben muß oder kann, in Untersuchung befinden; und in Städten Personen, welche die für den Erwerb des Bürgerrechts festgesetzte Vorbedingung

---

1) Beispiele solcher Fürsorge bilden die Beauftragung des Gesammtministeriums mit den laufenden Regierungsgeschäften während der Maiunruhen 1849, als sich der König, um dem Andrängen der revolutionären Partei nach weiteren Zugeständnissen zu entgehen, nach der Festung Königstein begab (Gesetz- u. V.O.Bl. 1848 S. 97), und die Einsetzung einer Landescommission für die Dauer der Abwesenheit des Königs im preußisch-österreichischen Kriege 1866 durch die Verordnung v. 16. Juni 1866 (Gesetz- u. V.O.Bl. S. 151).

2) Vergl. Milhauſer (I) S. 123 f. Bülau (I) S. 112 f. Leutholb, K. Sächs. Verwaltungsrecht S. 97 f.

der Unbescholtenheit nicht erfüllen [1]). Juristischen Personen steht kein Stimmrecht zu. Die Ausübung des letzteren kann nur in Person erfolgen. Insoweit Wahlrechte vom Eigenthume eines Grundstücks oder der Entrichtung eines gewissen Abgabenbetrags abhängen, ist dem Ehemann und Vater der Grundbesitz seiner Ehefrau und Hauskinder, sowie die für selbige zu entrichtende Steuer anzurechnen. Nutznießer von Pfarr- und Schullehnen können das Stimmrecht auf Grund ihres Nießbrauchs ausüben. Ueber die Stimmberechtigten sind stets übersichtliche Listen zu halten, deren Einsicht jedem Betheiligten zusteht.

Zur Wählbarkeit ist bei allen Wahlen die allgemeine Stimmberechtigung, das erfüllte 30. Lebensjahr und 3jähriger Besitz der sächsischen Staatsangehörigkeit erforderlich. Dienstthuende Staatsminister und Personen, welche in activen ausländischen Diensten stehen, sind jedoch nicht wählbar. Auf die Stimmberechtigten des Wahlkreises ist die Wählbarkeit nicht beschränkt.

Die Veranstaltung von Wahlen wird durch das Ministerium des Innern (§ 22 III.) angeordnet. Bis Ende des 7. Tags nach Bekanntmachung des Wahlausschreibens kann jeder Betheiligte Einspruch gegen die Wahlliste erheben, worüber binnen der folgenden 14 Tage die Verwaltungsbehörden zu entscheiden haben. Nach Ablauf dieser 14 Tage sind die Wahllisten zu schließen. Alle darin nicht eingetragenen Personen können an der Wahl nicht theilnehmen; Eingetragene, welche die Stimmberechtigung verlieren, sind dagegen auch nach Schluß der Liste noch zu streichen. Die Ausübung des Stimmrechts kann von Jedem nur für den Kreis oder Ort, wo er in die Wahlliste eingetragen ist [2]), geschehen und erfolgt direct und geheim durch Stimmzettel, welche bei der Abgabe uneröffnet in ein verschlossenes Behältniß zu legen sind [3]). Für gewählt als Abgeordneter ist derjenige anzusehen, welcher in einem Wahlkreise die meisten der abgegebenen gültigen Stimmen, mindestens aber ein Drittel derselben, erhalten hat. Hat Niemand mindestens ein Drittel der Stimmen erlangt, so ist zur engeren Wahl zwischen denjenigen zwei Personen zu verschreiten, auf welche bei der ersten Wahl die meisten Stimmen fielen. Bei Stimmengleichheit entscheidet das Loos. — Die Annahme der Wahl hängt vom freien Willen des Erwählten ab. Staatsdiener u. a. im öffentlichen Dienste Angestellte (insbesondere Gemeindebeamte, Geistliche, Lehrer) bedürfen der Genehmigung der vorgesetzten Dienstbehörde, welche jedoch ohne erhebliche, im Wesen des Amtes beruhende und den Ständen zur Nachricht mitzutheilende Gründe nicht versagt werden darf (Verf.-Urk. § 75). Die Wahl gilt für angenommen, wenn der Gewählte binnen 4 Tagen nach erhaltener Benachrichtigung nicht unbedingt abgelehnt hat. Fielen mehrere Wahlen auf ihn, so gilt die ihm zuerst bekannt gemachte als angenommen. Gesetz, die Wahlen für den Landtag betr. vom 3. December 1868 (Gesetz u. V.O.Bl. II. S. 1369).

Jeder Kammer steht für ihre Mitglieder die Prüfung der Legitimationen und der Wahlen, sowie bei entstehenden Zweifeln, insbesondere auch, wenn es sich darum handelt, einem Mitgliede der Kammer die Mitgliedschaft zu entziehen, die Entscheidung zu. Einwendungen gegen das Wahlverfahren sind bei deren Verlust binnen 14 Tagen nach Zusammentritt des Landtags, und wenn es sich um eine Nachwahl handelt, binnen gleicher Frist nach Feststellung des Wahlergebnisses anzubringen. Erklärt sich Jemand, welcher bereits Kammermitglied ist oder eine Wahl angenommen hat, nicht binnen 4 Tagen über Annahme einer auf ihn gefallenen anderen Wahl, so ist anzunehmen, daß er letztere abgelehnt habe.

1) Verordnung v. 29. Dec. 1870 (Gesetz- u. V.O.Bl. S. 427). Leuthold a. a. O. S. 104 f.
2) Wegen Wohnsitzveränderung vergl. Wahlgesetz § 27.
3) Die Obrigkeit kann Stimmzettel austheilen lassen, doch sind die Stimmberechtigten nicht an deren Benutzung gebunden. Ausf.V.O. v. 4. Dec. 1868 § 15.

Freiwilliger Austritt aus der Kammer ist den vom Könige ernannten und den gewählten Kammermitgliedern außer der Zeit des Landtags stets, während des letzteren nur mit Genehmigung der Kammer gestattet [1]).

II. In die erste Kammer sind

1. berufen durch

a) Geburt: die volljährigen Prinzen des Königlichen Hauses;

b) Besitz: die Besitzer: der Herrschaft Wildenfels; der fünf Schönburgischen Receßherrschaften Glauchau, Waldenburg, Lichtenstein, Hartenstein und Stein, durch einen ihres Mittels; der Standesherrschaft Königsbrück; der Standesherrschaft Reibersdorf; der vier Schönburgischen Lehensherrschaften Rochsburg, Wechselburg, Penig und Remissen durch einen ihres Mittels;

c) Amt: der evangelische Oberhofprediger; der Decan des Domstifts St. Petri zu Bautzen, zugleich in seiner Eigenschaft als höherer katholischer Geistlicher; der Superintendent zu Leipzig; die erste Magistratsperson der Städte Leipzig und Dresden;

2. vom Könige ernannt:

a) nach freier Wahl: 10 Rittergutsbesitzer und 5 anderweite Mitglieder (Verf.-Gesetz vom 3. December 1868, III.);

b) die erste Magistratsperson in 6 unter möglichster Berücksichtigung aller Theile des Landes nach Gefallen zu bestimmenden Städten;

3. zu wählen:

a) je ein Deputirter des Hochstifts Meißen, der Universität Leipzig und des Collegiatstifts Wurzen;

b) zwölf Abgeordnete der Besitzer von Rittergütern und (Verf.-Gesetz v. 3. December 1868, III.) anderen größeren ländlichen Gütern.

Die unter 2. a) bezeichnete Zahl von Kammermitgliedern muß stets ernannt sein. Aus dem Mittel der Rittergutsbesitzer kann der König nicht ernennen besoldete Hofbeamte und active Minister, übrigens nur Solche, deren Besitz an einem oder mehreren inländischen Rittergütern (einschließlich hinzugeschlagener Beistücke) mit wenigstens 4000 Steuereinheiten belegt ist. Auch auf noch nicht der Kammer angehörige Besitzer Schönburgischer Receß- oder Lehensherrschaften kann Rücksicht genommen werden.

Um das Wahlrecht zu 3. b) ausüben zu können, ist außer den allgemeinen Bedingungen der Stimmberechtigung das Eigenthum an einem Ritter- oder einem anderen Gute des platten Landes erforderlich, welches mit wenigstens 3000 Steuereinheiten belegt ist. Unter dieser Voraussetzung steht mit Ausnahme des Staatsfiscus auch juristischen Personen die Ausübung des Stimmrechts durch ihre gesetzmäßigen Vertreter zu. Zur Wählbarkeit ist nächst den allgemeinen Voraussetzungen solcher ein mit mindestens 4000 Steuereinheiten belegter Besitz [2]) der vorbezeichneten Art erforderlich. Von den 12 Abgeordneten werden je 3 im Meißener Kreise und in der Oberlausitz, je 2 im Leipziger, Erzgebirgischen und Voigtländischen Kreise gewählt. Der Eigenthümer mehrerer zur Theilnahme an der Wahl berechtigender Güter kann, wenn letztere im nämlichen Kreise liegen, nur einmal, andernfalls in jedem der betreffenden Kreise das Stimmrecht ausüben. Verf.-Ges. vom 3. December 1868, III. Wahlgesetz §§ 10 f.

Für die oben unter 1. b) aufgeführten Herrschaftsbesitzer kann im Falle der Minderjährigkeit oder sonstiger von der Kammer anerkannter Behinderungsgründe der nächste Nachfolger in die Kammer eintreten, wenn er den Voraussetzungen der allgemeinen

1) Wahlgesetz §§ 6 f. Landtagsordnung v. 12. October 1874, § 6.

2) Von mehreren Miteigenthümern kann nur Einer — im Mangel besonderer Vereinbarung der Aelteste, bei Altersgleichheit der durch Loos Bestimmte — stimmen und gewählt werden. Wahlgesetz § 14.

Stimmfähigkeit genügt. Die Besitzer der Herrschaft Wildenfels und der Schönburgischen Receßherrschaften sind außerdem berechtigt, wegen ihrer erblichen Stimmen mit einem inländischen Rittergute angesessene und im Besitze des allgemeinen Stimmrechts befindliche Personen als Bevollmächtigte in die Kammer eintreten zu lassen. V.U. § 64. Anstatt des Decans zu St. Petri in Bautzen tritt im Falle der Behinderung oder Sedisvacanz einer der drei Domcapitulare (§ 63, 9).

III. Die zweite Kammer bestand nach § 68 der V.U. aus 20 Abgeordneten der Rittergutsbesitzer, 25 Abgeordneten der Städte, 25 Abgeordneten des Bauernstandes und 5 Vertretern des Handels- und Fabrikwesens. Durch das Gesetz vom 19. October 1861 Nr. 1 wurden die letzteren auf 10 vermehrt. Eine tiefergreifende Aenderung bewirkte dagegen das Verfassungsgesetz vom 3. December 1868, III., wornach die Kammer nur noch aus zwei Kategorien von Abgeordneten besteht, nämlich aus

a) 35 Abgeordneten der Städte und

b) 45 Abgeordneten der ländlichen Wahlkreise.

Die nähere Bestimmung über die Wahlberechtigung enthält das Wahlgesetz vom 3. December 1868. Nach demselben erfolgt die Wahl der 80 Abgeordneten in ebenso vielen Wahlkreisen, von welchen die Stadt Dresden 5, Leipzig 3, Chemnitz 2, Zwickau 1 bildet, während die übrigen Städte in 24, sämmtliche Grundstücke des platten Landes (also einschließlich der Rittergüter) in 45 Wahlkreise vertheilt werden, welche das Ministerium des Innern mit Rücksicht auf Lage und Verkehrsverhältnisse der einzelnen Orte in möglichst gleichem Umfange zu bilden hat. Jeder Wahlkreis wird in eine Anzahl kleinerer Bezirke behufs Stimmenabgabe getheilt.

Stimmberechtigt sind alle im Besitze der allgemeinen Stimmfähigkeit befindlichen Einwohner der zum Wahlkreise gehörigen Orte, welche entweder Eigenthümer an einem mit Wohnsitz versehenen Grundstücke am Orte sind [1]) oder an Grundsteuern von ihnen eigenthümlich zugehörigen [2]) Grundstücken bezw. an Staatseinkommensteuer oder an beiden zusammen mindestens 3 Mark jährlich entrichten; die Wählbarkeit ist an einen Census von 30 Mark gebunden, welche der zu Erwählende an Grundsteuern von ihm eigenthümlich zugehörigen [3]) inländischen Grundstücken oder an Staatseinkommensteuer oder an beiden zusammen entrichtet [4]). Die Grundsteuer gelangt hierbei mit 4 Pfg. jährlich pro Steuereinheit, die Einkommensteuer nach dem im Ortskataster eingetragenen Steuersatze ohne Rücksicht auf etwaige Zuschläge, die Steuer vom Gewerbebetriebe im Umherziehen aber überhaupt nicht mit in Ansatz [4]).

IV. Die Mitgliedschaft in der Ständeversammlung dauert

a) bei der zweiten Kammer ordentlicher Weise 6 Jahre. Alle 2 Jahre tritt nämlich vor Beginn eines ordentlichen Landtags der dritte Theil der Abgeordneten aus. Ein früheres Ausscheiden findet statt, wenn ein Abgeordneter an Stelle eines durch den Tod oder sonst außerordentlicher Weise Ausgeschiedenen gewählt worden ist — welchenfalls er nur bis zum Ende der dem letzteren bestimmt gewesenen Functionsperiode eintritt —, wenn er die Wählbarkeit verliert, in ein besoldetes Hofamt tritt, im Staatsdienste angestellt oder befördert wird oder der König die Kammer auflöst.

---

1) Auf die Steuerentrichtung kommt hier nichts an. Ausf.V.O. v. 3. Dec. § 6. Von mehreren Miteigenthümern kann nur einer, welcher Ortseinwohner sein muß, stimmen. Wahlgesetz § 19.

2) Wenn Jemand zwar noch Grundstückseigenthümer ist, die Steuerentrichtung aber z. B. infolge Kaufes schon vom Käufer als Naturalbesitzer erfolgt, kann auf diese Steuerentrichtung keiner von beiden Stimmrecht oder Wählbarkeit gründen. Ausf.V.O. § 6.

3) Miteigenthümern eines nicht mit Wohnsitz versehenen Grundstücks und Mitinhabern eines gemeinsamen Geschäftsbetriebs ist der auf ihren (im Zweifel nach der Kopfzahl zu berechnenden) Besitzantheil fallende Theil der gemeinsamen Steuern bei Berechnung des Census anzuschreiben. Wahlges. §§ 19, 20.

4) Gesetz v. 2. August 1878, I.

b) In der ersten Kammer ist zu unterscheiden: die Mitglieder vermöge Amts fungiren auf dessen Dauer; die Abgeordneten der Stifter und der Universität, sowie die etwaigen Bevollmächtigten der Herrschaft Wildenfels und der Schönburgischen Receßherrschaften behalten ihre Stelle, bis sich ein Nachfolger legitimirt; die Abgeordneten der Grundbesitzer treten aus, wenn sie die Wählbarkeit verlieren, im Staatsdienste angestellt oder befördert werden oder ein besoldetes Hofamt annehmen; die vom Könige ernannten Rittergutsbesitzer bleiben so lange Mitglieder der Kammer, als ihr ländlicher Grundbesitz mindestens mit 4000 Steuereinheiten belegt ist [1]).

Diejenigen Abgeordneten zur II. Kammer und der Grundbesitzer zur I. Kammer, welche infolge bloßen Ablaufs der Wahlperiode, Eintritts in ein besoldetes Hofamt, Anstellung oder Beförderung im Staatsdienste ausscheiden, sind sofort wieder wählbar (Verfassungsurkunde § 71).

§ 20. **b) Rechte und Pflichten.** I. „Die Stände sind das gesetzmäßige Organ der Gesammtheit der Staatsbürger und Unterthanen, und als solches berufen, deren auf der Verfassung beruhende Rechte, in dem durch selbige bestimmten Verhältnisse zu der Staatsregierung geltend zu machen und das unzertrennliche Wohl des Königs und des Landes, mit treuer Anhänglichkeit an die Grundsätze der Verfassung möglichst zu befördern." V.U. § 78. Die Angelegenheiten, welche vor die Ständeversammlung gehören, sind jedoch in der Verfassungsurkunde „bestimmt vorgezeichnet", d. i. einzeln aufgeführt. Die Ständeversammlung darf sich nur mit diesen ihr zugewiesenen Angelegenheiten oder den vom Könige besonders an sie gebrachten Gegenständen beschäftigen." V.U. § 79. Die den Ständen zugewiesenen Angelegenheiten zerfallen in vier Gruppen:

a) Rechte zum Schutze des Staatswesens und der Staatsverfassung (II).

b) Mitwirkung bei der Gesetzgebung (III).

c) Mitwirkung bei der Staatswirthschaft (IV).

d) Anträge in sonstigen Angelegenheiten der Landesverwaltung (V).

Angelegenheiten, welche vor die Ständeversammlung gehören, können in keinem Falle zur Erledigung an ständische Ausschüsse [2]), an die Kreisstände oder an einzelne ständische Corporationen gebracht werden (§ 79).

II. Zum Schutze des Staatswesens und der bestehenden Staatsverfassung ist

1) an Zustimmung der Stände gebunden:

a) die Veräußerung von Bestandtheilen des Königreichs oder Rechten der Krone. Doch sind hierin Grenzberichtigungen mit Nachbarstaaten (s. o. § 3 II.) nicht begriffen, wenn nicht dabei unzweifelhaft zum Königreiche gehörige Unterthanen abgetreten werden; V.U. § 2.

b) Die Uebernahme der Regierung eines andern Staates, abgesehen von Erbfällen, oder die Verlegung des wesentlichen Aufenthalts außer Landes seiten des Königs; V.U. § 5.

c) Die Anordnung einer Regierungsverweſung für den König im Falle der V.U. § 11 (s. o. § 18);

2) den Ständen das Recht eingeräumt, Beschwerden über die durch die Ministerien oder andere Staatsbehörden geschehene Verletzung der Verfassung in einem gemeinsamen Antrage an den König zu bringen sowie die Vorstände der Ministerien, welche sich einer Verletzung der Verfassung schuldig machen, förmlich anzuklagen; V.U. §§ 140. 141 (s. § 17 V.).

III. Kein Gesetz (s. o. § 10) kann ohne Zustimmung der Stände erlassen, abge-

1) Verf.Ges. v. 3. Dec. 1868, III.

2) Ursprünglich wollte man bei Errichtung der Constitution das alte Institut der Ausschüsse beibehalten: v. Wietzleben Entstehung S. 275.

ändert oder authentisch interpretirt werden [1]). Daher ist bei der Königlichen Promulgation der Gesetze auf die erfolgte Zustimmung der Stände Bezug zu nehmen. Nothverordnungen (o. §§ 10. 18.) müssen den Ständen bei der nächsten Zusammenkunft zur Genehmigung vorgelegt werden. V.U. §§ 86—88.

Die Kammern können Gesetzentwürfe an den König bringen, aber auch auf Vorlage neuer Gesetze, sowie auf Abänderung oder Aufhebung bestehender, einschließlich von Abänderungen oder Erläuterungen in den Bestimmungen der Verfassungsurkunde und von Zusätzen zu derselben antragen. Verf.-Ges. vom 31. März 1849, I. und. V.U. § 152.

IV. Auf dem Gebiete der Staatswirthschaft (des Finanzwesens) ist

1. Die Zustimmung der Kammern nöthig nicht nur

a) zur Ausschreibung, Erhebung oder Veränderung der bestehenden directen und indirecten Landesabgaben mit Ausnahmen der § 18 bezeichneten Fälle des Nothbedarfs und verspäteten Bewilligung (Gesetz vom 5. Mai 1851 § 2);

b) zur Aufnahme von Anleihen, mit Ausnahme des Nothbedarfs, und nachträglich auch zu Nothanleihen (§ 8 a.a.O.);

c) zur Bestimmung der Civilliste und Apanagen (s. o. § 18);

d) zur Veräußerung — mit Ausnahme laufender Besitzveränderungen — oder Belastung von Bestandtheilen des Staatsguts (V.U. § 18);

e) zur Verpfändung eines Theils des Hausfideicommisses, außer im Nothfalle, in welchem nachträglich Genehmigung der Stände einzuholen ist (V.U. § 18) und

f) zur Verwendung der Fonds allgemeiner Landesanstalten für andere Zwecke (V.U. § 60),

sondern überhaupt

g) zum Voranschlage des Staatsbedarfs (einschließlich des Reservefonds) für die nächsten zwei Jahre, welcher ihnen deshalb von der Staatsregierung vorzulegen ist (s. o. § 21 VI. B): Verf.Ges. vom 5. Mai § 3 und vom 3. December 1868 III. V.U. § 106.

Außerdem steht den Ständen

2. Die Verwaltung der zur Verzinsung und Tilgung der Staatsschulden bestehenden „Staatsschuldenkasse", welche durch einen ständischen Ausschuß mit Hülfe der von ihm ernannten und vom Könige bestätigten Beamten geführt wird, und die Justification der über diese Kasse abzulegenden, von der Oberrechnungskammer zu prüfenden Rechnungen zu; V.U. § 107.

V. In sonstigen Angelegenheiten der Staatsverwaltung sind dagegen die Stände nur insofern zu einem Eingreifen berufen, als sie verfassungsmäßig das Recht haben (V.U. §§ 109 ff.):

a) schriftliche Beschwerden der Unterthanen (nicht aber Deputationen von Körperschaften) anzunehmen;

b) gemeinsam oder jede Kammer allein Beschwerden gegen die oberste Staatsbe-

---

1) Der Lindenau'sche Entwurf zur Verf.Urk. sah die Zustimmung der Stände in Gesetzgebungsangelegenheiten nur insoweit vor, als es sich um Ergänzung, Erläuterung oder Abänderung der Verfassungsurkunde, die Freiheit der Personen und das Eigenthum der Staatsangehörigen handeln würde. Im Geheimen Rathe ward sogar der Vorschlag gemacht, ausdrücklich hinzuzufügen: „Bei Polizeigesetzen, welche auf das allgemeine Wohl und die Verfassung von Einfluß sind, treten die Stände blos berathend ein." Der Regierungsentwurf erweiterte den Lindenau'schen Vorschlag wie folgt: „Kein Gesetz, welches die Verfassungsurkunde ergänzt, erläutert oder abändert, neue, über die Freiheit der Personen und über das Eigenthum der Staatsangehörigen gebietende, oder sonst allgemeine Verpflichtungen gegen den Staat enthaltende Vorschriften ertheilt, oder endlich die bestehenden Gesetze dieser Art abändert oder authentisch intepretirt, kann ohne Zustimmung beider Kammern ergehen." Erst ein Amendement der Stände führte zu der jetzigen Fassung: „Kein Gesetz kann ohne Zustimmung der Stände erlassen, abgeändert oder authentisch interpretirt werden." Vergl. v. Witzleben Entstehung der constit. Verf. S. 364, 187, 390. Landtagsakten 1830/31. IV. Band S. 1797, 2254.

hörde und einzelne Vorstände von Ministerial-Departements über die Anwendung der Gesetze in der Landesverwaltung und Rechtspflege anzubringen (s. §§ 22. 24) und

c) in Bezug auf alle zu ihrem Wirkungskreise gehörigen Gegenstände dem Könige ihre gemeinsamen Wünsche und Anträge — auch wegen Abstellung wahrgenommener Gebrechen in Verwaltung und Rechtspflege — in der geeigneten Form vorzulegen.

Staatsverträge bedürfen nach sächsischem Rechte an sich ständischer Genehmigung nicht, sondern nur dann, wenn sie ihrem Gegenstande nach in die ständische Zuständigkeit fallen, z. B. dem Staate Finanzlasten auferlegen oder die Einwohner mit Rechtspflichten beschweren [1]).

VI. Alle ständischen Beschlüsse, welche auf eine Angelegenheit des Landes Bezug haben, bedürfen, um wirksam zu werden, der ausdrücklichen Sanction des Königs. Auf jeden von den Ständen an den König gebrachten Antrag wird ihnen eine Entschließung und zwar im Ablehnungsfalle unter Angabe der Gründe, womöglich noch während der Ständeversammlung, ertheilt werden. V.U. §§ 112. 113 (auch 111) 140.

VII. Besondere Gewähren der ständischen Rechte sind im 8. Abschnitte der Verfassungsurkunde vorgesehen und bereits oben in § 17 IV. und V. aufgeführt worden. Anlangend das dort unter IV. c) und oben II. 2. aufgeführte Beschwerderecht, so können die Stände Beschwerden über die durch die Ministerien oder andere Staatsbehörden geschehene Verletzung der Verfassung in einem gemeinschaftlichen Antrage an den König bringen. Dieser wird der Beschwerde entweder sofort abhelfen, oder, wenn ein Zweifel dabei obwaltet, selbige nach der Natur des Gegenstandes durch die oberste Staatsbehörde oder die oberste Justizstelle erörtern lassen. Wird die Erörterung der obersten Staatsbehörde (Gesammtministerium) übertragen, so hat diese ihr Gutachten dem Könige zur Entscheidung vorzulegen; wird selbige aber an die oberste Justizstelle (Oberlandesgericht) verwiesen, so hat letztere zugleich die Sache zu entscheiden. Der Erfolg wird in beiden Fällen den Ständen eröffnet (V.U. § 140). Dieses Beschwerderecht unterscheidet sich also in wesentlichen Punkten von dem oben unter V. b) behandelten, welches man als Verwaltungsbeschwerde im Gegensatze zu jenem als der Verfassungsbeschwerde bezeichnen kann. Denn

a) die Verfassungsbeschwerde kann nur von der Ständeversammlung, die Verwaltungsbeschwerde auch von einer Kammer allein eingebracht werden;

b) die Verfassungsbeschwerde richtet sich gegen Verfassungsverletzung, die Verwaltungsbeschwerde gegen falsche Gesetzesanwendung;

c) die Verfassungsbeschwerde kann sich unmittelbar gegen das Verfahren der den Ministerien untergeordneten Behörden richten, die Verwaltungsbeschwerde nicht.

Eine directe Verantwortlichkeit anderer Staatsdiener als der Minister den Ständen gegenüber darf übrigens hieraus nicht gefolgert werden. Denn den Ständen steht nur gegen die Minister ein selbstständiges Klagrecht beim Staatsgerichtshofe zu, während die Verfassungsbeschwerde bei der Regierung angebracht werden muß [2]).

VIII. Der Pflichtenkreis der Stände im Allgemeinen der Krone gegenüber erscheint in den bereits angezogenen Worten von V.U. § 78 ausgesprochen, daß sie „das unzertrennliche Wohl des Königs und des Landes mit treuer Anhänglichkeit an

1) Grünler Beiträge S. 69; Bericht der Revisionsdeputation der II. Kammer über die Verfassungsmäßigkeit von Uebereinkünften mit thüringischen Staaten wegen Mitbenutzung der Thierarzneischule zu Dresden: Landt.Mitth. 1863/64. II. K. III. S. 3020 f.

2) Hierin liegt der wahre Unterschied der Ministerverantwortlichkeit von der Verantwortlichkeit anderer Staatsdiener, — nicht, wie Opitz I S. 228 f. meint, darin, daß die Minister als solche ihre Handlungen im Namen des Königs vornehmen, während andere Staatsdiener im eigenen Namen thätig würden. Denn im Namen des Königs handeln alle Staatsdiener.

die Grundsätze der Verfassung möglichst befördern sollen". Als Folgesatz hieraus erscheint, daß sie

a) die vom Könige an sie gebrachten Gegenstände vor allen übrigen in Berathung zu ziehen verbunden sind (V.U. § 80), und daß sie

b) verpflichtet sind, für Aufbringung des ordentlichen und außerordentlichen Staatsbedarfs durch Aussetzung der hiezu erforderlichen Deckungsmittel zu sorgen, ohne die Bewilligung an Bedingungen zu knüpfen, welche das Wesen oder die Verwendung der Bewilligung nicht unmittelbar betreffen (V.U. § 97. Gesetz vom 5. Mai 1851 § 4).

§ 21. c) **Thätigkeit.** I. Die Ständeversammlung ist keine permanente, sondern tritt periodisch zu einem Landtage zusammen. Der König beruft längstens alle zwei (bis zum Verf.G. v. 3. Dec. 1868 alle drei) Jahre einen ordentlichen Landtag. Außerordentliche Landtage sind zu berufen: binnen 4 Monaten nach Eintritt eines Regierungswechsels; binnen 6 Monaten nach Auflösung der II. Kammer oder Ablehnung der Abgabenbewilligung; bei Nothwendigkeit schleuniger außerordentlicher Finanzmaßregeln und sonst, sobald es dringende Angelegenheiten erfordern. V.U. §§ 115 f. Ges. v. 5. Mai 1881 §§ 5, 8. Eigenmächtig dürfen die Kammern weder sich versammeln [1]) noch nach dem Schlusse oder der Vertagung des Landtags oder der Auflösung der II. Kammer versammelt bleiben und berathschlagen. V.U. § 118.

Der König bestimmt den Ort, wo der Landtag gehalten werden soll, und eröffnet denselben persönlich oder durch einen Commissar (§§ 115, 117).

Er kann die Ständeversammlung vertagen; doch ohne ausdrückliche Zustimmung derselben nicht über 6 Monate (Ges. v. 12. Oct. 1874, IV.). Auch kann er die zweite Kammer auflösen. Alsdann ist binnen 6 Monaten zur Wahl neuer Abgeordneter für selbige und zur Einberufung der neuen Stände zu vorschreiten. Bis dahin gilt die I. Kammer als vertagt (V.U. § 116). Er ordnet endlich den förmlichen Schluß des Landtags an (§. 116), entläßt die Ständeversammlung persönlich oder durch einen Commissar (§ 117) und vollzieht den Landtagsabschied, welcher die zusammenfassende Königliche Erklärung über die Verhandlungen mit den Ständen enthält, letzteren bei ihrer Entlassung urschriftlich ausgehändigt und in das Gesetz- und V.O.Blatt aufgenommen wird (§ 119).

In der Zwischenzeit zwischen zwei Landtagen bleibt der Landtagsausschuß zur Verwaltung der Staatsschulden in Thätigkeit, welcher aus fünf ständischen Mitgliedern und eben so vielen Stellvertretern für dieselben dergestalt gebildet wird, daß abwechselnd die eine Kammer 2, die andere 3 Mitglieder und eben so viele Stellvertreter durch Stimmenmehrheit aus ihrer Mitte ernennt. Die Geschäftsleitung und Besorgung der laufenden Angelegenheiten liegt einem vom Ausschusse gewählten Vorstande nebst Stellvertreter ob. Der Ausschuß hat auch bei erfolgender Auflösung der II. Kammer seine Geschäfte bis zur Eröffnung der neuen Ständeversammlung und erfolgter Wahl eines neuen Ausschusses fortzusetzen [2]).

Außerdem dürfen von den Ständen mit Königlicher Bewilligung zur Vorbereitung bestimmt anzuzeigender Berathungsgegenstände und zu Ausführung von Beschlüssen in ständischen Angelegenheiten, welche die Königliche Sanktion erhalten haben, Deputationen ernannt werden, welche zu diesem Zwecke in der Zwischenzeit von einem Landtage zum andern, desgleichen während der Vertagung der Ständeversammlung zusammentreten und thätig sein können [3]). (V.U. § 114. Ges. 12/10 74, III.)

---

1) Die alten Landstände hatten dies mehrfach gethan, zuletzt beim Uebertritte des Regentenhauses zur katholischen Kirche. v. Witzleben S. 33 f., 39, 78.

2) Verf.Urk. § 107. Gesetz, die Einrichtung der Staatsschuldenkasse betr., v. 29. Sept. 1834 nebst Nachtragsgesetz v. 3. Nov. 1848. Ges. u. V.O.Bl. 1834 S. 209. 1848 S. 202.

3) Sog. Zwischendeputationen, hauptsächlich in Uebung, wo es galt, umfänglichere Gesetzentwürfe zu prüfen, z. B. diejenigen zum bürgerlichen Gesetzbuche und zum allgemeinen Berggesetze. Uebrigens vergl. Landtagsordnung § 34 f.

II. Die beiden Kammern der Ständeversammlung sind in ihren Rechten und Befugnissen einander gleich. Zeit und Ort ihrer Sitzungen sind jederzeit dieselben. Doch verhandelt jede Kammer getrennt von der andern und hat bei den an den König zu bringenden Erklärungen eine Curialstimme (V.U. §§ 61, 62, 121).

Von den Königlichen Mittheilungen an die Kammern ergehen diejenigen, welche auf Abgaben und Bewilligungsgegenstände Bezug haben, zuerst an die zweite Kammer. Bei anderen Gegenständen hängt es vom Ermessen des Königs ab, an welche der beiden Kammern solche zuerst gelangen sollen. V.U. § 122. Die von einer Kammer an die andere gebrachten Anträge, Gesetzentwürfe und Erklärungen können ersterer mit Verbesserungsvorschlägen zurückgegeben werden, welche durch eine Deputation erörtert werden müssen V.U. § 130.

Die Anträge und Beschlüsse, über welche beide Kammern sich vereinigt haben, werden in eine gemeinschaftliche ständische Schrift zusammengefaßt, welche von den beiden Kammerpräsidenten im Namen der Ständeversammlung an das Gesammtministerium einzureichen ist. Ständische Schriften einer einzelnen Kammer sind nur zulässig, wenn Beschwerde gegen das Gesammtministerium oder einzelne Minister geführt werden soll, die Kammern sich über bloße Berathungsgegenstände nicht einigen können oder eine Kammer eine Adresse an den König zu richten wünscht (V.U. § 132. Ges. v. 12. Oct. 1874. II.).

III. Jede Kammer hat einen Präsidenten und einen oder mehrere Vicepräsidenten. Der Präsident der ersten Kammer wird vom Könige aus der Mitte der Herrschafts- oder Rittergutsbesitzer in selbiger zu jedem Landtage besonders ernannt und darf nicht im Auslande wohnen. Der Präsident der II. Kammer und sämmtliche Vicepräsidenten gehen aus der Wahl der betreffenden Kammer hervor (V.U. § 67 Ges. v. 12. Oct. 1874 I.) [1]). Die Sitzordnung der Mitglieder bestimmt sich nach dem Loose Nur gehen in der I. Kammer die Königlichen Prinzen und in bestimmter Reihenfolge die Prälaten und Standesherrn den übrigen Mitgliedern vor [2]).

Die Sitzungen sind öffentlich, wenn nicht die Königlichen Commissare bei Eröffnungen oder Vorlagen und den darauf bezüglichen Verhandlungen, für welche sie die Geheimhaltung nöthig erachten, oder 3 Mitglieder, denen nach Abtreten der Zuhörer wenigstens ein Viertheil der Mitglieder der Kammer über die Nothwendigkeit der geheimen Berathung beitreten, bez. sogleich ein Viertheil der anwesenden Kammermitglieder geheime Sitzung beantragt [3]).

Zur Berathung und Beschlußfassung einer Kammer ist erforderlich, daß mindestens die Hälfte der verfassungsmäßigen Zahl der Mitglieder in der Sitzung anwesend ist (V.U. §. 127 Ges. v. 3. Dec. 1868, III). Bei der Abstimmung hat jedes Mitglied, auch der Präsident, eine Stimme. Die Beschlüsse werden nach absoluter Stimmenmehrheit gefaßt, außer bei Verwerfung eines Gesetzvorschlags oder Ablehnung einer von der Regierung beantragten Abgabenbewilligung und bei Berathung und Beschlußfassung über eine Verfassungsänderung. Wenn Gleichheit der Stimmen eintritt, so ist die Sache in einer folgenden Sitzung wieder zum Vortrage zu bringen. Wurde auch in dieser Sitzung eine Stimmenmehrheit nicht erlangt, so giebt die Stimme des Präsidenten den Ausschlag. Ist der Gegenstand der Berathung ein solcher, wo blos ein Gutachten der Stände zu eröffnen ist, so kann letzterem auf Verlangen jede abweichende Meinung beigefügt werden. (§. 128). Ein von einer Kammer gefaßter Beschluß kann von ihr während desselben Landtags in der Regel nicht geändert oder zurückgenommen werden [4]).

---

1) In gemeinsamen Angelegenheiten beider Kammern haben deren Präsidenten vereint sie zu vertreten. Landtagsordnung § 9. Einen Landtagsmarschall kennt die Verf.Urk. nicht.
2) Verf.Urk. § 76.
3) Verf.Urk. § 135. Landtagsordnung § 12.
4) Landtagsordn. § 21. Daselbst vergl. auch die Ausnahmen.

Zur Vorberathung der Regierungsvorlagen und sonstigen Angelegenheiten bestehen in jeder Kammer eine Reihe Deputationen und zwar regelmäßig eine Verfassungs- und Gesetzgebungs-, eine Rechenschafts-, eine (bei der II. Kammer in 2 Abtheilungen zerfallende) Finanz-, und eine Beschwerdedeputation; nach Befinden treten außerordentliche Deputationen hinzu. — Die weiteren Bestimmungen über den Geschäftsbetrieb beim Landtage enthält (V.U. § 137) die Landtagsordnung (Gesetz v. 12. October 1874, Ges. 5. V.O.Bl. S. 378).

IV. Jedes Mitglied der Ständeversammlung leistet bei seinem ersten Eintritte in die Kammer einen Eid auf die Verfassung an den Kammervorstand (die Präsidenten an den König), bei späterer Neuwahl Handschlag unter Verweisung auf jenen Eid (V.U. § 82). Es übt das Stimmrecht in seiner Kammer und kann daselbst Wünsche und Anträge in Bezug auf die in den Wirkungskreis der Stände gehörenden Gegenstände vorbringen, auch die an selbiges für die Ständeversammlung gelangenden besonderen Anlagen weiter befördern und nach Befinden bevorworten (§§ 109, 81) und Gesetzentwürfe einbringen (Gesetz v. 18. März 1849 über das Recht der Kammern zu Gesetzvorschlägen § 1). Eine Instruktion von seinen Committenten darf es dagegen nicht annehmen, sondern nur der eigenen Ueberzeugung folgen. In beiden Kammern können die Mitglieder nur persönlich erscheinen und dürfen Niemanden beauftragen, in ihren Namen zu stimmen. Lediglich für die Herrschaftsbesitzer findet in der § 19. II. bemerkten Weise eine Vertretung statt. Alle Landtagsabgeordneten, mit Ausnahme der Königlichen Prinzen, der Herrschaftsbesitzer, sowie der Abgeordneten der Universität und der Stifter zur I. Kammer, erhalten Tage- und Reisegelder, dafern sie nicht an dem Orte, an welchem der Landtag gehalten wird, wesentlich wohnen (Ges. v. 12. Oct. 1874, I.).

Die Stände genießen sowohl in ihrer Gesammtheit als einzeln völlige Unverletzlichkeit der Person während der Dauer des Landtags. Kein Mitglied der Ständeversammlung darf während dieser Zeit ohne ausdrückliche Zustimmung seiner Kammer verhaftet werden, es müßte denn bei einem begangenen peinlichen Verbrechen auf frischer That sich ergreifen lassen. V.U .§. 84. Die Polizei der Kammer übt der Präsident, welcher jedes Kammermitglied, das den geregelten Gang der Verhandlung stört, vom Gegenstande derselben abweicht, sich beleidigende Ausdrücke erlaubt oder in sonstiger Weise der Landtags- oder Geschäftsordnung der Kammer entgegenhandelt, zur Ordnung rufen und ihm erforderlichen Falls das Wort entziehen kann[1]). Dem hiervon betroffenen Kammermitgliede steht binnen 24 Stunden Berufung auf die Kammer zu.

V. Die Vernehmung der Stände mit der Regierung findet nur durch das Gesammtministerium statt. Die Staatsminister, sowie die mit ihnen oder in ihrem Auftrage in der Kammer erscheinenden Beamten sind als Regierungscommissare berechtigt, an allen Verhandlungen der Kammern Theil zu nehmen und, nach vorheriger Anmeldung bei dem Präsidenten, zu jeder Zeit und auch nach Schluß der Verhandlung das Wort zu nehmen. Anfragen, welche einzelne Kammermitglieder in der Sitzung an die Staatsregierung zu stellen wünschen (Interpellationen), müssen schriftlich bei dem Präsidenten eingereicht werden, welcher dieselben sofort dem betreffenden Minister abschriftlich mittheilt

1) Landtagsordnung § 27: Die Personen des Reichs- und Staatsoberhauptes dürfen in keiner Weise in die Kammerverhandlungen gezogen werden. In Bezug auf die Königliche Familie, den Bundesrath, den Reichstag, die Kammern und deren Mitglieder und öffentliche Beamte, sowie auswärtige Regenten und Regierungen ist die gebührende Rücksicht zu nehmen. Wer öffentliche Beamte pflichtwidriger oder solcher Handlungen beschuldigt, welche geeignet sind, dieselben in der öffentlichen Meinung herabzusetzen, ist verpflichtet, auf Verlangen der Regierung die Thatsachen und den Namen der betreffenden Person dem Präsidenten zur weiteren Mittheilung an die Staatsregierung anzugeben (§ 13). — Eine Ausschließung aus der Kammer kann nach dem Verf.Ges. v. 12. Oct. 1874 wegen der Abstimmung oder Meinungsäußerung eines Abgeordneten nicht mehr stattfinden (s. auch R.St.G.B. § 11).

und sie in der Kammer vorlesen läßt. Der Staatsregierung steht frei, ob und wann sie die Interpellation beantworten werde. An die Beantwortung oder deren Ablehnung darf sich eine sofortige Besprechung des Gegenstands in der Kammer schließen. Landtagsordnung §§ 38 ff.

VI. Ueber das Verfahren der Kammern in den verschiedenen einzelnen Zweigen der ihnen zugewiesenen Thätigkeit gilt noch Folgendes:

A. Gesetzgebungsangelegenheiten.

Die ständische Erklärung, wodurch entweder ein Gesetzvorschlag ganz abgelehnt wird oder Veränderungen dabei beantragt werden, muß die Angabe der Beweggründe enthalten. (V.U. § 93.) Sind die Kammern über Annahme eines Gesetzvorschlags getheilter Meinung, so haben sie nach vorausgegangener nochmaliger Berathung in der Kammer, welche zuerst in der Sache Beschluß gefaßt hatte, eine gemeinschaftliche Deputation aus ihrem beiderseitigen Mittel zu ernennen, welche unter den beiden Kammerpräsidenten über die Vereinigung der getheilten Meinungen zu berathschlagen hat und deren Mitglieder hierauf das Resultat ihrer Verhandlung den Kammern zu anderweiter Berathung vorzutragen haben. Dafern sich dieselben auch dann nicht vereinigen, ist zu der Verwerfung des Gesetzvorschlags erforderlich, daß in einer der beiden Kammern wenigstens zwei Drittheile der Anwesenden für die Verwerfung gestimmt haben. (§§ 91. 131. 92. Landtagsordn. § 33.)

B. Bewilligungs- (Finanz-) Angelegenheiten.

Die Stände haben das Befugniß, die Nothwendigkeit, Zweckmäßigkeit und Höhe der Ansätze des von der Regierung vorgelegten Budgets zu prüfen und deshalb Erinnerungen zu machen, auch sich sowohl wegen der Annahme der angesetzten Summen als über die Art der Deckung, die Grundsätze und Verhältnisse, nach welchen die Abgaben und Leistungen auf Personen und Gegenstände zu legen und zu vertheilen sind, sowie über die Dauer und Erhebungsweise zu entschließen. V.U. §. 97. Nach pflichtmäßiger genauer Prüfung der ihnen vorgelegten Berechnungen, Uebersichten und Unterlagen haben die Stände über den danach aufzubringenden Bedarf ihre Erklärung an den König gelangen zu lassen. Insofern sie hierbei auf Verminderung der verlangten Summe antragen, muß dieses unter bestimmter und ausführlicher Nachweisung der Gründe dazu, sowie der Gegenstände, bei welchen, und der Art und Weise, wie, ohne Hintansetzung des Staatszwecks, Ersparnisse gemacht werden können, geschehen. V.U. § 100.

Sind die beiden Kammen bei der Abstimmung über die Bewilligung getheilt, so tritt das unter I. angeführte Verfahren ein. V.U. §§ 101, 131, 92.

C. Sonstige Angelegenheiten. Beschwerden und Petitionen sind stets schriftlich anzubringen. Unzulässig sind Eingaben, wenn sie anonym oder unzweifelhaft mit falschem Namen nnterzeichnet sind oder sich die Person des Unterzeichners nicht ermitteln läßt; wenn sie in Angelegenheiten eines Dritten oder in fremdem Namem angebracht werden und eine giltige Vollmacht nicht beigebracht noch gesetzlich zu vermuthen ist; wegen Unklarheit, sowie bei gänzlich unterlassener Bescheinigung der darin angeführten Thatsachen, ingleichen wenn sie beleidigende Aeußerungen enthalten; wenn sie bei einem Landtage bereits aus materiellen Gründen zurückgewiesen worden sind und während desselben Landtags ohne Angabe neuer Thatsachen wiederholt werden; wenn deren Gegenstand nicht zum Wirkungskreise der Stände gehört (Landtagsordn. § 23). Auch Beschwerden von Unterthanen, welche noch nicht auf verfassungsmäßigem Wege bis zum betr. Ministerialdepartement gelangt und daselbst ohne Abhülfe geblieben sind, sind nicht zu berücksichtigen. Andernfalls kann die Beschwerde, wenn sie für begründet erachtet wird,

1) Nur für laufende formelle Geschäfte ist Verkehr mit den Einzelministerien vorgesehen (L.O. § 28).

entweder an das betr. Departement oder an das Gesammtministerium abgegeben oder zur ständischen Sache gemacht und nach vorgängiger Discussion in beiden Kammern dem Könige zur geeigneten Berücksichtigung empfohlen werden. V.U. § 111.

Können sich die Kammern bei bloßen Berathungsgegenständen auch im Vereinigungsverfahren nicht einigen, so wird alsdann von jeder Kammer eine vom Präsidenten im Namen derselben unterzeichnete besondere Schrift beim Gesammtministerium eingereicht. V.U. § 131.

§ 22. **III. Die Staatsbehörden. a) Die Ministerien.** I. Bereits zur Zeit des Mark- und Landgrafen Heinrich des Erlauchten († 1288) stand dem Landesherren ein Judex camerarius (auch blos Camerarius) und ein Protonotarius curiare, ersterer wohl als Hofrichter, letzterer als der oberste Kanzleibeamte (Kanzler) für die eigentlichen Staatsgeschäfte, zur Seite. Seit dem 14. Jahrhundert kommen besondere Beamte zur Verwaltung der landesherrlichen Einkünfte, „Kammermeister," vor. Hierzu trat dann noch der magister curiae (Hofmeister) für den Hofdienst. Vom 15. Jahrhundert ab vollzog sich eine Verschiebung im Wirkungskreise der oberen Beamten: Der Hofmeister überkam die eigentlichen Regierungsgeschäfte, ein Marschall die Kämmerei- und Hofverwaltung in Ueberordnung über den Kammermeister, der Kanzler das Justizwesen, innerhalb welches letzteren die alten placita provincialia (Landdinge) durch die collegialen Obergerichte verdrängt wurden (Hofgericht in Leipzig 1483, Oberhofgericht daselbst als allgemeines Civilgericht für Schriftsassen 1485). Auch in der Verwaltung machte sich in der Folge, zum Theil auf ständische Anregung, das Bestreben nach collegialer Einrichtung und ständiger Amtirung der Oberbehörden bemerkbar. Im Jahre 1547 ward vom Kurfürsten Moritz der Hofrath als oberstes Justiz- und Regierungscollegium eingesetzt, im Jahre 1548 das von Johann Friedrich 1542 eingesetzte Consistorium (später Oberconsistorium und Kirchenrath) bestätigt. Hierzu traten nach und nach unter entsprechender Entlastung des Hofraths: das Obersteuercollegium für die ständische Steuerverwaltung (s. § 8, II), das Kammer- und Bergcollegium, aus welchem sich 1782 das geheime Finanzcollegium entwickelte, für die landesherrliche Finanzverwaltung, das Appellationsgericht als oberster Civilgerichtshof, das geheime Kriegsrathscollegium (nachmals Kriegsverwaltungskammer) und zuoberst der „zur Berathschlagung sonderlich vornehmer und vertrauter" (Gesandtschafts- Reichs- und Haus-) Sachen bestimmte geheime Rath (1584; zeitweise geheimes Consilium genannt), sowie (zu Anfang des 18. Jahrhunderts) das geheime Cabinet. Der Hofrath, welcher nun wesentlich nur noch Behörde für die innere Verwaltung (mit Ausnahme der seit dem 18. Jahrhunderte einer besonderen „Landes-Oekonomie-, Manufactur- und Commerziendeputation" über wiesenen volkswirthschaftlichen Angelegenheiten) war, daneben jedoch auch noch eine Reihe Funktionen theils obergerichtlicher theils aufsehender Natur in Justizsachen ausübte, erhielt die Bezeichnung Landesregierung [1]).

II. Wiewohl die Landstände öfters wegen Einrichtung oder veränderter Verfassung vorgedachter Behörden ihre Stimme mit Erfolg hatten vernehmen lassen, so waren doch die letzteren den Ständen nicht, sondern allein dem Landesherrn wegen ihrer Geschäftsführung Rechenschaft schuldig. Die Anschauungen des Constitutionalismus erfordern aber eine Verantwortlichkeit mindestens der obersten Staatsbeamten auch gegenüber der Volksvertretung. Dadurch wurde bei Aufstellung der Constitution 1831 die Beseitigung der herrschenden Collegialverfassung der Oberbehörden und eine derartige Organisation der letzteren bedingt, daß die Geschäfte unter Leitung und Vertretung von Einzelchefs in mehreren selbstständigen, nach wenigen großen Gesichtspunkten gesonderten Departements

1) Uebersicht bei v. Witzleben S 103 ff. Ausführliche Darstellung bei v. Römer II S. 93 ff. Schaumburg Einleitung zum Sächsischen Rechte (2. Aufl. 1768) IV. S. 1777 ff.

zur Bearbeitung gelangen[1]). Entsprechend den Vorschlägen des geheimen Rathes erachtete man folgende sechs Ministerialdepartements als nothwendig: Ministerien der Justiz, der Finanzen, des Innern, des Kriegs, des Cultus und öffentlichen Unterrichts, der auswärtigen Angelegenheiten. Ständischem Antrage gemäß wurde diese Departementseintheilung zur Verfassungsbestimmung erhoben (V.U. § 41)[2]).

III. Die Vorstände der Ministerialdepartements sind den Ständen verantwortlich (V.U. § 141), welche nicht nur gegen die Ministerien wegen Verletzung der Verfassung beim Könige Beschwerde führen, sondern die Departementsvorstände auch förmlich aus gleichem Grunde beim Staatsgerichtshofe anklagen können (siehe § 17).

Alle Verfügungen in Regierungsangelegenheiten, welche der König unterzeichnet, müssen in der Reinschrift vom Vorstande eines Ministerialdepartements, welcher bei der Beschlußnahme wirksam gewesen ist, zum Zeichen seiner Verantwortlichkeit für die Zweckmäßigkeit und Uebereinstimmung derselben mit den Gesetzen und der Verfassung des Landes contrasignirt werden. Ohne solche Contrasignatur sind Königliche Regierungsverfügungen unverbindlich. (V.U. §§ 43, 110.)

Die Departementsvorstände führen den Titel „Staatsminister" und werden vom Könige nach eigener freier Entschließung ernannt und entlassen. Wenn sie auf Anordnung des Königs, oder auf ihr eigenes, durch ihre verfassungsmäßige Verantwortlichkeit begründetes Ansuchen der Direction des Departements enthoben werden, so können sie sich nicht entbrechen, auch eine andere Stelle anzunehmen, sobald solche nur eine dem Ministerposten zunächststehende, mindestens $^3/_4$ des bisherigen Gehaltes gewährende ist[3]). Sie dürfen vom Könige nicht zu Mitgliedern der I. Kammer aus dem Mittel der Rittergutsbesitzer ernannt werden[4]). Der Cultusminister und mindestens zwei andere Mitglieder des Geministeriums müssen der evangelischen Confession zugethan sein (s. § 16, IV).

Jedes Ministerium hat für den ihm zukommenden Verwaltungszweig die in denselben einschlagenden Gesetze vorzubereiten, die zur Ausführung und Handhabung der letzteren erforderlichen Verwaltungsmaßregeln zu treffen und nöthigen Verordnungen zu erlassen, die Oberaufsicht über die Verwaltung und die hierzu bestellten Diener zu führen und die Disciplin zu handhaben, die zu seinem Zweige gehörigen Stellen zu besetzen oder die erforderlichen Befähigungen zu ertheilen, die diesfallsigen Prüfungen entweder selbst zu veranstalten oder zu leiten und für die Bewahrung der Landeshoheitsrechte Sorge zu tragen[5]). Was den speciellen Geschäftskreis in materieller Hinsicht anlangt, so bedarf es der Wiedergabe der einschlägigen Bestimmungen für die Ministerien der Justiz, des Kriegs und der auswärtigen Angelegenheiten hier nicht, weil insoweit die natürlichen Ressortgrenzen vorliegen und festgehalten sind.

Zum Finanzministerium gehören die allgemeine Verwaltung des Staatsvermögens (das allgemeine Kassenwesen, einschließlich der Staatsdienerpensionskasse und des öffentlichen Schatzes) und der Staatsschulden (s. jedoch § 20 IV), der Domänen, Staatsforsten und -Jagden, das Floßwesen, die fiscalischen Bergwerke, Hütten- und Industrie-

1) v. Witzleben S. 179, 191 f., 239.

2) Auch gegenwärtig bestehen die sechs Departements fort. Doch wird die Function des Ministers der auswärtigen Angelegenheiten seit 1868 von einem der übrigen Minister ohne Gehaltsbezug wegen derselben mit versehen. Das „Ministerium des Königlichen Hauses," welches daneben besteht, ist lediglich Hofstelle.

3) Civilstaatsdienergesetz §§ 4, 9. Die Ministergehalte unterliegen überdies der in § 24 VI. zu erwähnenden Beschränkung bei der Pensionsbestimmung.

4) Gesetz v. 3. December 1868, Art. III.

5) Verordnung, die Einrichtung des Ministerialdepartements betr., v. 7. November 1831 § 4. Gleichzeitig (§ 1) erfolgte die Aufhebung des Geheimen Raths und Geheimen Cabinets. An die Stelle der Landesregierung setzte § 8 bis zur Einführung neuer Mittelbehörden ein Landesjustizcollegium und eine Landesdirection (letztere unter dem Ministerium des Innern).

Unternehmungen (Porzellan-Manufactur), das fiscalische Straßen-, Brücken-, Ufer- und Hochbauwesen mit der Aufsicht über die nicht zum Königlichen Gebrauche vorbehaltenen Theile des Staatsguts (s. § 8, 18); die Verwaltung der directen und indirecten Steuern und Abgaben; das Münzwesen; die Landeslotterie, die Landrenten-, Altersrenten- und Landesculturrentenbank; die Ausübung der Berghoheit; die Aufsicht über die Berg- und Forstakademie; die Elbstrom- und Schifffahrtspolizei; das Postwesen (s. § 14); die Aufsicht über die Staatseisenbahnen nebst der technischen Beaufsichtigung der Privatbahnen. Dem Ministerium des Innern sind überwiesen: Die Grenz- und Hoheitssachen, soweit letztere nicht in die übrigen Departements einschlagen; alle zum innern Staatsrechte gehörigen Angelegenheiten, so die Aufnahme oder Entlassung aus dem Unterthanenverhältnisse, Standeserhöhungen u. s. w.; die Geschäfte, welche sich auf die Land- und Kreistagsangelegenheiten beziehen; die Gemeindeangelegenheiten; die gesammte Polizeiverwaltung mit Inbegriff der Armen- und Medicinalpolizei; die volkswirthschaftlichen Angelegenheiten, Gewerbesachen und Agrarverhältnisse; das Straßen- und Brückenbauwesen, soweit nicht der Fiscus baupflichtig ist; die Mitaufsicht über Privateisenbahnen; die Brandversicherungsanstalt; das Landesgestüt; die Akademien der bildenden Künste; die technischen Mittelschulen; das Dresdener Entbindungsinstitut; das Bad Elster; die Landesstatistik; die Direction der Straf- und Landesversorgungsanstalten (hinsichtlich ersterer unter Mitwirkung des Justizministeriums). Dem Ministerium des Cultus und öffentlichen Unterrichts fallen die äußeren Angelegenheiten der Culte, das Volksschulwesen, die Lehrerseminare, Realschulen, Gymnasien, die technische Hochschule und Landesuniversität, sowie die Beaufsichtigung der Stiftungen — mit Ausnahme der unter das Ministerium des Innern gehörigen Armen- und Kranken- und der fundationsmäßig unter anderen Departements stehenden Stiftungen — zu.

IV. Die Vorstände der einzelnen Departements und die etwa auch ohne besondere Departements ernannten verantwortlichen Staatsminister bilden das Gesammtministerium, in welchen einer der Staatsminister den Vorsitz führt[1]), dafern ihn nicht der König selbst übernimmt. Dem Gesammtministerium, welches die erforderliche Uebereinstimmung unter den Departementsvorständen in Bezug auf deren Verwaltung herzustellen bestimmt ist, liegt die Communication mit der Ständeversammlung und deren einzelnen Kammern, einschließlich der Mittheilung der Unterlagen für das Budget, ob (V.U. §§ 131 f 99). Von ihm hat die Bekanntmachung im Gesetz- und Verordnungsblatte wegen Einberufung des Landtags (V.U. § 115) auszugehen. Es hat weiter, wenn sich die Anordnung einer Regierungsverwesung für den König nöthig macht, den Familienrath des Königlichen Hauses zusammenzurufen (V.U. § 11) und dient dem Regierungsverweser als Regentschaftsrath (V.U. § 14; s. § 18). Es begutachtet die Gesetzvorlagen, welche die einzelnen Minister vorbereitet haben, dafern dieselben nicht an den Staatsrath gewiesen werden und das Staatsbudget, erörtert Differenzen der Ministerien unter sich und Beschwerden, welche beim Könige über einzelne Ministerien eingehen, auf dessen Erfordern, und berathet über alle anderen wichtigen, nicht ausschließlich in den Bereich eines einzelnen Ministerialdepartements gehörigen Landesangelegenheiten[2]), insbesondere Reichssachen,

1) Ein Ministerpräsident mit einer den Departementschefs vorgehenden Machtvollkommenheit, wie ihn bei der Vorbereitung des Verfassungsentwurfs der Geheime Rath in Vorschlag gebracht hatte (v. Witzleben S. 199), existirt nicht. Der im Gesammtministerium vorsitzende Minister leitet lediglich dessen Verhandlungen und die Aufsichtführung über die vom Gesammtministerium unmittelbar ressortirenden Stellen, nämlich die Redaction des Gesetz- und Verordnungsblatts, das Hauptstaatsarchiv und die Oberrechnungskammer.

2) Angelegenheiten, welche den Geschäftskreis aller Ministerien berühren, aber nicht als solche von besonderer Wichtigkeit angesehen werden können, werden durch Verfügung „sämmtlicher Ministerien" erledigt. Vergl. z. B. die „Verordnung sämmtlicher Ministerien" die Mittheilung von Acten und Urkunden betr., v. 21. Sept. 1879 (Ges. u. V.O.Bl. S. 374). Hier ist nicht nothwendig Ministerberathung im Gesammtministerium vorausgegangen.

sowie über die ihm vom Könige zugewiesenen Sachen [1]). Ihm liegt nöthigenfalls die Verkündung des Belagerungszustandes ob [2]). An laufenden Verwaltungsangelegenheiten ist ihm die Aufsicht über die Oberrechnungskammer [3]) (V.U. § 14), das Hauptstaatsarchiv und die Redaction des Gesetz- und Verordnungsblattes, sowie die Entscheidung, ob außerhalb der gesetzlich bestimmten Fälle eine dringende Nothwendigkeit vorliegt, die Abtretung von Privateigenthum zu Staatszwecken zu fordern [4]), und in einigen, das Verhältniß der Civilstaatsdiener betreffenden, Fällen übertragen [5]). Als über den Departementsministerien stehende Instanz im regelmäßigen Zuge der Verwaltungsbeschwerde wird das Gesammtministerium trotz § 36 der V.U. („Glaubt der Beschwerdeführer sich auch bei der Entscheidung der obersten Staatsbehörde nicht beruhigen zu können, so darf er die Beschwerde den Ständen ... vortragen." Gesammtministerium = oberste Staatsbehörde in V.U. §§ 11, 14, 41 u. s. w.) in der Praxis nicht angesehen [6]). Dagegen ist thatsächlich dem Gesammtministerium noch die Contrasignatur von Nothverordnungen (s. § 18) und die Verordnung von Nothfinanzmaßregeln vorbehalten. Denn für erstere tragen (V.U. § 88) sämmtliche Minister die Verantwortlichkeit, daß das Staatswohl die Eile geboten habe, und letztere geschehen (Ges. v. 5. Mai 1851 § 8) unter Verantwortlichkeit der den König hierbei berathenden Vorstände der Ministerialdepartements. Ansätze für geheime Ausgaben sind den Ständen gegenüber passirlich, wenn eine schriftliche, von mindestens 3 verantwortlichen Ministerialvorständen contrasignirte Versicherung des Königs bezeugt, daß die Verwendung zum wahren Besten des Landes stattgefunden habe oder stattfinden werde (V.U. § 99).

V. Nach V.U. § 41 kann ein Staatsrath gebildet werden, zu welchem außer den Vorständen der Ministerialdepartements diejenigen Personen gezogen werden, welche der König geeignet findet [7]). Derselbe, eingesetzt durch Verordnung v. 16. November 1831, dient lediglich als berathende Stelle für die vom Könige von Fall zu Fall an denselben verwiesenen Angelegenheiten, insbesondere für wichtigere Gesetzgebungsangelegenheiten. Er ist weder den Ständen gegenüber verantwortlich, noch bildet er eine regelmäßige Instanz in Verwaltungssachen irgend welcher Art. Den Präsidenten ernennt der König, welcher nach Gutdünken auch selbst den Vorsitz übernehmen kann. Mit einem besonderen Range und einer Besoldung ist die Mitgliedschaft im Staatsrathe nicht verbunden. Der Berathung im Plenum geht die Erörterung in einer für den Einzelfall zu bildenden Abtheilung voraus [8]).

§ 23. **b) Die Behördenorganisation.** I. Als Grundzug der Behördenorganisation erscheint Trennung der Justiz von der Verwaltung. Diese Trennung war im

1) Verordnung v. 7. Nov. 1831 § 4, G.
2) V.O. v. 18. Mai 1872 § 2 zum Ges. v. 10. Mai 1851.
3) V.O. v. 4. April 1877 § 1.
4) V.O. § 31.
5) Das Gesammtministerium hat die Königliche Entschließung wegen Quiescirung eines Staatsdieners aus Rücksicht auf die Verwaltung vorzubereiten (Civilstaatsdienergeſ. § 19), über Zweifel hinsichtlich der Eigenschaft eines Bezugs als eigentliches Staatsdienereinkommen (ebendaselbst § 10), ingleichen über Einwendungen eines Staatsdieners gegen Pensionirung und eines Pensionärs gegen Entziehung des Titels und Rangs zu entscheiden (Ges. v. 3. Juni 1876 §§ 13, 47). Ihm steht die Genehmigung zur Anrechnung von Vorbereitungsjahren als Staats-Dienstzeit ohne Nachzahlung der Pensionsbeiträge (ebenda § 44) und die Genehmigung zu ausnahmsweiser Vergütung des Fortkommens am Orte ingleichen die Bestimmung der Dienstabstufungen der Staatsdiener hinsichtlich Bemessung des Tagegelder- und Reisekosten-Bezugs (Ges. v. 15. März 1880 §§ 3 folg.) zu.
6) Vergl. schon Funke Polizeigesetze des K. Sachsen (1846). I. Band S. 16.
7) Die Ernennung kann für alle vorkommenden Angelegenheiten oder für eine bestimmte Klasse solcher oder für einzelne Fälle erfolgen.
8) Verordnung, veränderte Einrichtungen des Staatsrathes betr., v. 29. Mai 1855. — Die Cabinetskanzlei, welche außerdem besteht, ist nur Annahmestelle für Immediateingaben (Verordn. v. 7. Nov. 1831 § 8).

Königreiche Sachsen, schon ehe sie durch § 4 des Reichs-Einführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetze zu einem Satze des Reichsrechts erhoben wurde, durchgeführt.

Noch gegen Ende des vorigen Jahrhunderts waren in Kursachsen die Justizämter verpachtet worden und bis zur Errichtung der Verfassungsurkunde fungirte das Geheime Finanzcollegium als Anstellungsbehörde für das juristische Amtspersonal[1]). Die Justizämter und Patrimonialgerichte bildeten zugleich die Obrigkeit in Verwaltungssachen und umgekehrt wieder übten die Specialverwaltungsbehörden (z. B. die Bergämter) eine Gerichtsbarkeit im Umfange ihres Geschäftskreises[2]). Diese Verquickung zwischen Justiz und Verwaltung wurde um die Zeit der Annahme einer constitutionellen Staatsform an der Hand der aus Frankreich überkommenen Anschauungen[3]) zuerst in der Ober- und Mittelinstanz durch das sog. A-Gesetz v. 28. Januar 1835 beseitigt[4]). In der Unterinstanz erfolgte die Trennung der Gerichte von den Verwaltungsbehörden zunächst durch die allgemeine Städteordnung v. 2. Februar 1832[5]) nur in den Städten. Im Uebrigen ward diese Maßnahme, nachdem das Gesetz v. 23. November 1848[6]) insoweit in dem Justizorganisationsgesetz v. 11. August 1855 (s. § 7 desselben) unausgeführt geblieben war, in der Unterinstanz erst durch das sog. Organisationsgesetz v. 21. April 1873 dergestalt zur Verwirklichung gebracht, daß vom 15. Oktober 1874 an die bisherigen Verwaltungsgeschäfte der Gerichtsämter (mit Ausnahme der Kriminalpolizei und der durch die revidirten Gemeindeordnungen gleichzeitig auf die Gemeindebehörden des platten Landes und der kleinen Städte überwiesenen,) auf die reorganisirten[7]) und vermehrten Königlichen Verwaltungsbehörden, die Amtshauptmannschaften (nebst einigen Delegationen), übergingen[8]).

II. Die Organisation der Justizbehörden ist den Grundzügen nach reichsrechtlich geordnet. Für das Königreich Sachsen besteht ein Oberlandesgericht zu Dresden. Landgerichte sind in Dresden, Leipzig, Bautzen, Zwickau, Chemnitz, Freiberg und Plauen errichtet. Die Bezirke der Landgerichte sowie Zahl, Sitz und Bezirke der Amtsgerichte werden durch Verordnung bestimmt. Abänderungen in die Grenzen eines Landgerichtsbezirkes, welche nicht blos durch Aenderung der Grenzen von zugehörigen Amtsgerichtsbezirken hervorgerufen sind, sowie Errichtung und Aufhebung von Amtsgerichten können jedoch vom 1. October 1884 ab nur durch Gesetz verfügt werden[9]).

---

1) v. Witzleben S. 114.

2) Eine eingehende Darstellung giebt v. Römer churfächs. Staatsrecht II. S. 397 ff.

3) Die Motiven des Entwurfs zum A-Gesetze sagen: „Die Trennung der Justiz von der Verwaltung bei den Unterbehörden hängt genau mit der Organisation der letzteren zusammen und kann ohne eine Umgestaltung gedachter Behörden nicht erfolgen. Es wird jedoch die Regierung den Justizämtern nach und nach einzelne Verwaltungsgeschäfte abnehmen." Landt.Acten 1833. I. Abth. I. S. 571. Dagegen erachtete der Bericht der betr. Deputation der zweiten Kammer selbst die materiellen Vortheile der Verbindung zwischen Justiz und Verwaltung für größere als die aus einer Trennung entspringenden. Vergl. die interessante Darlegung in den Landtagsmittheil. 1883 No. 129 S. 1021.

4) Der Eingang dieses „Gesetzes über die Competenzverhältnisse zwischen Justiz und Verwaltungsbehörden" lautet: „Zur Vollendung der Trennung der Justiz von der Verwaltung bei den höheren Behörden, sowie zur genaueren Bezeichnung der Grenzlinie zwischen beiden . . . wird . . verordnet." S. § 11.

5) § 235: „Die Rechtspflege innerhalb des städtischen Gemeindebezirks wird, insoweit dem Stadtrathe darin die Gerichtsbarkeit zusteht, durch ein vom Stadtrathe nach den allgemeinen gesetzlichen Vorschriften, zu besetzendes Stadtgericht ausgeübt."

6) § 2: „Die Rechtspflege wird von der Verwaltung auch in der unteren Instanz getrennt."

7) Schon vorher bestanden 14 Amtshauptmannschaften (und die Gesammtcanzlei des Schönburgischen Hauses) hauptsächlich für Wegewesen und Ersatzgeschäft. Revidirte Generalinstruction v. 27. Sept. 1842.

8) Sächsische Litteratur über die Trennungsfrage: G. L. Funke die Verwaltung in ihrem Verhältnisse zur Justiz. 1838. Derselbe Das Wesen der Polizei 1844. v. Thielau Ob Justiz, ob Verwaltung? 1853. Kurze Uebersicht über den Gang der Gesetzgebung: v. Bernewitz Organisationsgesetz (1874) S. 1.

9) Landes-Ausführ.Ges. v. 1. März 1879 zum Reichs-Ger.Verf.Ges., §§ 2 folg.

Außer den nach der Reichsjustizgesetzgebung den Gerichten zugewiesenen streitigen Civil- nnd Strafsachen gehören als Angelegenheiten der freiwilligen (nicht streitigen) Gerichtsbarkeit vor die Gerichte hauptsächlich: a) die Führung der Grund- und Hypothekenbücher[1]); b) das Vormundschafts- und Nachlaßwesen[2]); c) die Führung der Handelsregister[3]), Genossenschaftsregister[4]) und Dissidentenregister[5]), sowie die Aufbewahrung der StandesNebenregister[6]); d) die Beurkundung von Rechtsgeschäften[7]). Zuständig sind hierzu in I. Instanz die Amtsgerichte, in II. Instanz das Oberlandesgericht (Senat von 3 Richtern), über welchem als oberste Auffichtsbehörde (Beschwerdeinstanz) noch das Justizministerium steht. Mitglieder der Landgerichte mit Einschluß des Präsidenten und der Directoren üben Handlungen der nicht streitigen Gerichtsbarkeit nur aus, soweit solche bei den zur Zuständigkeit der Landgerichte gehörigen streitigen Rechtssachen vorkommen[8]).

III. Die Verwaltungsbehörden des Staates zerfallen nach den ihnen zugewiesenen Geschäften und der danach bemessenen äußeren Rangstellung im Allgemeinen in untere und in höhere, letztere wieder in Mittel- und Ober-Behörden[9]). Doch ist keineswegs für alle staatlichen Verwaltungszweige ein dreigliederiger Behördenzug vorhanden[10]).

Der gegenwärtigen Einheit des Staatsgebiets entsprechend tritt im Organismus der oberen Verwaltungsbehörden entschieden das Realsystem hervor, und zwar bei der mäßigen Größe des Landes in so reiner Gestalt, daß es nur für die allgemeine Verwaltung und für die Verwaltung der directen Steuern Bezirks mittelbehörden giebt, während bei den übrigen Verwaltungszweigen die Wirksamkeit einer vorhandenen Mittelbehörde sich auf das ganze Land zu erstrecken pflegt. Höhere Provinzialbehörden, welche die Geschäfte aller oder nahezu aller Dienstzweige für einen bestimmten Landestheil wahrzunehmen hätten, giebt es nicht; eher läßt sich noch in den Amtshauptmannschaften eine locale (Unter-) Instanz von umfassendstem Geschäftsbereiche erblicken. Im Allgemeinen sind folgende wichtigere Verwaltungszweige mit Behördengliederung[11]) zu unterscheiden:

a) Die Verwaltung der indirecten Abgaben. Hierfür besteht nach Maßgabe der Zoll-Vereinigungs-Verträge (Reichsverf. Art. 40) die Zoll- und Steuerdirection zu Dresden als Directivbehörde mit Haupt- (Zoll- oder Steuer-) Aemtern, Untersteuerämtern, Nebenzollämtern I. und II. Kl.[12])

b) Die Verwaltung der directen Staatssteuern wird unter Leitung von 4 Kreissteuerräthen (für die 4 Kreishauptmannschaftsbezirke) durch die Bezirkssteuereinnahmen (deren Bezirke mit den amtshauptmannschaftlichen zusammenfallen) besorgt, welchen als Einschätzungs- und Einhebungsstellen Gemeindeorgane zur Seite stehen[13]).

c) Die Verwaltung der Staatsforsten: 11 Oberforstmeister, unter welchen die Re-

---

1) Verordnung, das Verfahren in nichtstreitigen Rechtssachen betr., v. 9. Januar 1865 (sog. Gerichtsordnung) §§ 83 ff. nebst Verordn. v. 3. August 1868. Siegmann k. sächs. Hypothekenrecht. 1875.

2) Angez. Verordnungen. Nach § 1 der Gerichtsordn. kommen noch für Zuständigkeit und Verfahren ergänzend in Betracht die Vormundschaftsordnung v. 10. October 1872 und das Mandat wegen Eröffnung und Bekanntmachung letzter Willen v. 30. Oktober 1826.

3) Ausführ.Verordn. v. 30. Dec. 1861 zum H.G.B.; angez. Ges. v. 1. März 1879 § 13.

4) Gesetz, die juristischen Personen betr. v. 15. Juni 1868 § 70.

5) Gesetz v. 10. Juni 1870 § 20.

6) Ausf.Verordn. v. 6. Nov. 1875 § 4.

7) Mandat v. 27. September 1879; Verordn. v. 18. November 1861.

8) Ges. v. 1. März 1879 §§ 13, 9 folg 12.

9) Wegen der Curialien vergl. namentlich die Bekanntmachungen v. 12. Sept. 1835 und 24. Oct. 1848.

10) z. B. nicht für die Berg- und Unterrichtsverwaltung.

11) Das Domänenwesen sowie die fiscalischen Gruben und Industriewerke stehen unmittelbar unter dem Finanzministerium.

12) Verordnung v. 10. December 1833.

13) Verordnung v. 22. Juni 1876.

vierverwalter (Oberförster) stehen und denen Forstrentbeamte für das Kassenwesen beigegeben sind [1]).

d) Die Ausübung der Berghoheit ist in den Händen des Bergamts zu Freiberg (mit beigegebenen Berginspectoren) concentrirt [2]).

e) Die technischen Geschäfte der fiscalischen Bauverwaltung sind übertragen für den Straßen- und Wasserbau den Straßen- und Wasserbauinspectoren, in Unterordnung unter einen Straßenbaudirector [3]) und einen Wasserbaudirector [4]), für den Hochbau den Landbaumeistern, in Unterordnung unter die beim Finanzministerium fungirenden Bauräthe [5]). Für das Kassen- und Rechnungswesen bestehen Bauverwaltereien [6]).

f) Die Verwaltung und Leitung des Betriebs der Staatseisenbahnen und in Staatsverwaltung stehender Privatbahnen steht der Generaldirection der Staatseisenbahnen in Dresden zu, welcher für die Bauunterhaltung 6 Bezirksingenieurbureaux, für den Stationsdienst ebensoviele Betriebsoberinspectionen unterstellt sind [7]). Für Bahnneubauten besteht eine besondere Bauverwaltung.

g) Für die Medicinalverwaltung besteht ein Landes-Medicinalcollegium [8]), für das Thierheilwesen die Commission für das Veterinärwesen [9]), beide zu Dresden; als ständiges Aufsichtspersonal dienen 42 Bezirksärzte [10]), 27 Bezirksthierärzte [11]), 2 Apothekenrevisoren.

h) Die Geschäfte der Landesimmobiliarbrandversicherungsanstalt leitet die Brandversicherungscommission in Dresden, welcher 31 Oberinspectoren und Inspectoren untergeben sind [12]). Letztere fungiren zugleich für die meisten Orte des Landes — die größeren Städte besolden meist eigene Baupolizeibeamte — als ständige behördliche Sachverständige in Baupolizeisachen [13]).

i) Für das Aichwesen besteht die Oberaichungscommission zu Dresden mit 19 Aichämtern [14]).

k) Die Landgendarmerie ist der dienstlichen Aufsicht einer Obergendarmerieinspection unterstellt [15]).

l) Die technische Polizeiaufsicht über die Industrie-Unternehmungen (abgesehen vom Bergbau) und die Dampfkesselinspection üben 7 Gewerbe-Inspectionen [16]).

m) Die Militärverwaltung ruht in den Händen der Commandobehörden: Generalcommando des XII. (K. Sächs.) Armeekorps, der Truppen- und Landwehrcommandos, und der Verwaltungsstellen, wohin namentlich die Sanitätsdirection, Artilleriecommission und Intendantur der Armee (III. Abth. des Kriegsministeriums) gehören, nach Maßgabe der bezüglichen reichsrechtlichen Vorschriften.

n) Als geistliche Behörden für die evangelisch-lutherische Kirchenverwaltung bestehen

---

1) Verordnung v. 9. Mai 1871.
2) Bekanntmachung v. 1. December 1868.
3) 4) 5) Verordnungen v. 16. Februar 1865, v. 21. December 1874 und v. 15. März 1884, sowie Fischer's Zeitschr. III. S. 33.
6) Verordnung v. 28. November 1882.
7) Bekanntmachung v. 17. Juni 1869.
8) Verordnung v. 12. April 1865.
9) Verordnung v. 14. Juni 1866.
10) Gesetz v. 30. Juli 1836.
11) Instruction v. 16. October 1877.
12) Gesetz v. 25. August 1876.
13) Ausführ.Verordn. v. 6. Juli 1863 § 38.
14) Verordnung v. 11. August 1871.
15) Instruction v. 13. September 1879.
16) Verordnungen v. 4. Sept. 1872 und 11. März 1884.

unter dem Landesconsistorium zu Dresden [1]) 25 Superintendenturen [2]) in den Erblanden und die Kreishauptmannschaft zu Bautzen als oberlausitzisches Unterconsistorium [1]).

o) Die schultechnische Aufsicht über den Volksschulunterricht üben 28 Bezirksschulinspectoren [3]).

p) Für die allgemeine Landesverwaltung fungiren die 4 Kreishauptmannschaften zu Bautzen, Dresden, Leipzig und Zwickau als Mittelbehörden [4]). Sie bestehen unter Leitung eines Kreishauptmanns aus einer Anzahl juristisch befähigter Räthe und Hülfsarbeiter, sowie einem Medicinalbeisitzer. Die Kreishauptmannschaft Bautzen hat außerdem, weil gleichzeitig Unterconsistorium, für die Oberlausitz einen theologisch gebildeten Kirchenrath. Bei der Kreishauptmannschaft Dresden dagegen ist eine besondere Abtheilung vorhanden, welche die Geschäfte der (vormals selbstständigen) Generalcommission für Ablösungen und Gemeinheitstheilungen besorgt [5]). Je ein Mitglied der einzelnen Kreishauptmannschaften bildet mit dem betreffenden Infanteriebrigadecommandeur die Obererſatzcommission.

In Unterordnung unter die Kreishauptmannschaften fungiren als erstinstanzliche Behörden der allgemeinen Landesverwaltung die Stadträthe [6]) in den Städten, welche die revidirte Städteordnung angenommen haben, und die 27 Königlichen Amtshauptmannschaften [7]), denen die Gemeindebehörden in den übrigen Städten und auf dem platten Lande unterstellt sind (s. § 6). Für die Sicherheitspolizeiverwaltung in den drei großen Städten bestehen die Königliche Polizeidirection zu Dresden sowie die städtischen Polizeiämter in Leipzig und Chemnitz [8]). Die Amtshauptmannschaften und bez. auch die Stadträthe bilden aber zugleich die coordinirt mitwirkenden Behörden für verschiedene Verwaltungszweige, für welche in der Mittelinstanz Specialbehörden bestehen, neben den betreffenden Fachorganen, insbesondere neben den Straßen- und Wasserbauinspectoren und Bauverwaltern, den Superintendenten (als Kircheninspection), den Bezirksschulinspectoren (als Schulinspection) und den Landwehrbezirkscommandos (als Ersatzcommission). Andere technische Organe haben ebenfalls ihre Dienstbezirke möglichst im Anschlusse an die amtshauptmannschaftlichen Bezirke zugewiesen erhalten (so die Bezirksärzte, Bezirksthierärzte und Brandversicherungsinspectoren).

IV. Die Verwaltungsbehörden sind im Wesentlichen bureaukratisch organisirt. Doch bestehen nicht nur

a) insofern Ausnahmen, als die mit mehreren ständigen Mitgliedern besetzten Behörden meist in allen wichtigeren Angelegenheiten collegialisch Entschließung zu fassen haben (insbesondere regelmäßig das Landesconsistorium, das Landesmedicinalcollegium, die Commission für das Veterinärwesen, die Oberaichungscommission, die Oberrecrutirungsbehörde [9]), die Oberrechnungskammer (s. § 14) [9]), dagegen nur ausnahmsweise in gewissen im Voraus bestimmten Fällen die Kreishauptmannschaften [10]) und das Bergamt [11]), sowie in Administrativjustizsachen die einzelnen Verwaltungsministerien selbst [12]), sondern es hat auch

---

1) Kirchengesetz v. 15. April 1873.
2) Verordnung v. 13. Juli 1862.
3) Gesetz v. 26. April 1873.
4) Gesetz v. 21. April 1873. Die Kreishauptmannschaften sind an die Stelle der durch Verordn. v. 6. April 1835 eingesetzten Kreisdirectionen getreten.
5) Bekanntmachung v. 18. Februar 1876.
6) revidirte Städteordnung v. 24 April 1873.
7) Gesetz v. 21. April 1873.
8) Bekanntmachnng u. Verordnung v. 29. October 1875.
9) Verordnung v 4. April 1877 § 6.
10) Gesetz v. 21. April 1873 § 25.
11) Berggesetz v. 16. Juni 1868 § 175.
12) D-Gesetz v. 30. Januar 1835 § 18 f.; s. o. § 11.

b) die neuere Verwaltungsgesetzgebung vielfach auf die Beiziehung des Laienelements zur berathenden und entscheidenden Mitwirkung bei wichtigeren Verwaltungsgeschäften Bedacht genommen. Insbesondere ist jeder Kreishauptmannschaft ein aus Abgeordneten der Bezirksversammlungen und großen Städten gewählter Kreisausschuß beigegeben [1]). Der Amtshauptmannschaft steht ein Bezirksausschuß (s. § 5) zur Seite. Der Generaldirection der Staatseisenbahnen ist ein Eisenbahnrath beigeordnet [2]). Die Brandversicherungscommission besitzt ein Plenum, welches durch die ständigen Mitglieder der Commission und eine Anzahl Deputirte der beiden Ständekammern gebildet wird, das Landes-Medicinalcollegium außerordentliche Mitglieder, welche die Aerzte und Apotheker des Landes wählen. Selbstständige, lediglich oder vorwiegend aus Wahlen der Interessenkreise hervorgehende, auf der Staatsgesetzgebung beruhende Vertretungskörper im Verwaltungssystem bilden — abgesehen von den Gemeinde- und Bezirksvertretungen, Kreis- und Provinzialständen — die Anwaltskammer, die ärztlichen und pharmaceutischen Kreis- sowie ärztlichen Bezirksvereine [3]), der Landesculturrath [4]) mit den landwirthschaftlichen Kreisvereinen [5]), die Handels- und Gewerbekammern [6]), die Revierausschüsse beim Erzbergbaue [7]).

§ 24. c) **Die Staatsdiener.** I. Nach V.U. § 44 sollen die Verhältnisse der Staatsdiener, worunter jedoch der Hofdienst [8]) nicht mit begriffen, durch ein besonderes Gesetz geregelt werden, in welchem vorzüglich die nöthige Unabhängigkeit des Richteramts zu berücksichtigen ist. Dieses Gesetz, die Verhältnisse der Civilstaatsdiener betr., ist unter'm 7. März 1835 ergangen [9]).

Als Staatsdiener im Sinne des letzteren gelten nur diejenigen, welche zu einem beständigen öffentlichen Amte vom Könige oder den dazu beauftragten Staatsbehörden (Anstellungsbehörden) auf Stellen eingesetzt sind, mit denen ein bestimmtes jährliches Einkommen aus der Staatskasse verbunden ist, ingleichen die Beamten bei der Verwaltung der Staatsschuldenkasse (V.U. § 107). Geistliche und Lehrer an Unterrichtsanstalten, welche nicht ganz aus Staatskassen unterhalten werden, sind nicht Staatsdiener [10]).

II. Die Verschiedenheit des Standes und der Geburt begründet keinen Unterschied in der Berufung zu irgend einer Stelle im Staatsdienste (V.U. § 34). Anwartschaften auf Staatsdienste dürfen — abgesehen von den reichsrechtlichen Vorschriften über Militäranwärter — nicht ertheilt werden [11]). Dagegen ist es zulässig, die Berufung zu Staatsämtern an die Ablegung von Prüfungen oder die Absolvirung von Studien zu knüpfen [12]).

---

1) Gesetz v. 21. April 1873 § 26.
2) Verordnung v. 9. Juli 1881.
3) Verordnung v. 29. Mai 1872.
4) Gesetze v. 9. April 1872 u. 15. Juli 1876.
5) Verordnung v. 23. December 1878 (Sächs. Wochenbl. 1879 S. 37).
6) Gesetz v. 23. Juni 1868 § 17. (Hirths Annalen 1883 S. 211).
7) Allgem. Berggesetz § 91.
8) Die Hofbeamten empfangen ihre Bezahlung und Pension aus der Civilliste (V.U. § 22) und aus königlichen Privatkassen. Die Bestimmungen des Civilstaatsdienergesetzes sind nicht auf sie anwendbar (Ges. v. 7. März 1835 § 2, 1). Die Pension einer Staatsdienerwittwe vermindert sich, wenn sie eine besoldete Function im Hofdienste übernimmt, um den Besoldungsbetrag (§ 46). Besoldete Hofbeamte dürfen unter den vom Könige zur I. Kammer zu ernennden Ritterguts besitzern sich nicht befinden. Ges. v. 3. Dec. 1868 III.
9) Siehe dasselbe nebst den zahlreichen Nachtragsgesetzen in der trefflichen Ausgabe von Lotichius die K. Sächs. Gesetze über die Verhältnisse der Civilstaatsdiener. 1878. Uebrigens Milhauser S. 207—245. Löbe, Etatwesen S. 322—469.
10) Wegen der in einer ganzen Reihe Gesetze zerstreuten Specialnormen über die Dienst- und Pensionsverhältnisse der Kirchen- und Schuldiener nebst Hinterlassenen muß hier auf die Handausgaben von v. Seidewitz Kirchengesetze (1877) und Walter Volksschulgesetz (4. Aufl. 1882) verwiesen werden.
11) Ges. v. 7. März 1835 § 8.
12) Schon das Mandat, die Qualification junger Leute zu künftiger Dienstleistung betr.,

Ueber die wirkliche Verleihung einer Staatsdienststelle ist jedem Angestellten ein Bestallungsdecret unter genauer Angabe des mit der Stelle verbundenen oder dem Diener zugewiesenen eigentlichen Diensteinkommens, des zufälligen Dienstgenusses und der Dienstaufwandsentschädigung zu ertheilen. Der Beginn der Dienstzeit ist darin ebenfalls festzustellen, event. ist dieselbe in der Regel von dem Tage an zu rechnen, an welchem der Betreffende zu einer mit Staatsdienereigenschaft verbundenen Stelle zuerst verpflichtet worden ist.

III. Der Staatsdiener ist

A. verpflichtet, seine Zeit und Kräfte den Dienstgeschäften zu widmen. Er hat daher keinen rechtlichen Anspruch auf besondere Belohnung, wenn ihm neben Verwaltung seines ordentlichen Amtes von Seiten des Staates noch die Besorgung besonderer Geschäfte übertragen wird. Will er sich ohne unbedingt zwingende Gründe von seinem Amte entfernt halten, so bedarf er des Urlaubes. Sucht er letzteren auf länger als 2 Monate während eines Jahres nach, so tritt für den nächsten Monat Abzug des halben, weiter nach Ermessen der Anstellungsbehörde Abzug des ganzen Gehaltes ein, es müßte denn der Urlaub zur Herstellung der Gesundheit erweislich nothwendig oder behufs der Theilnahme am Landtage oder an der Landessynode ertheilt sein. (Zum Eintritte in den Reichstag bedarf es nach Reichsrecht keines besonderen Urlaubs.) Wer ohne Urlaub vom Dienste fern bleibt, ist, wenn ihm nicht besondere Entschuldigungsgründe zur Seite stehen, auf die Zeit der unerlaubten Entfernung seines Diensteinkommens verlustig. Diener, welche in Ausführung einzelner Dienstgeschäfte säumig sind, können durch Verweis und Geldstrafe bis zu 60 Mark zur Erledigung des betreffenden Geschäfts angehalten werden und haben die Kosten der Besorgung des letzteren durch einen anderen Beamten zu tragen. Freiheitsstrafe ist als Zwangsmittel nicht mehr zulässig [1]).

Ohne vorgängige Genehmigung der Anstellungsbehörde darf der Diener weder ein Gewerbe betreiben oder eine mit Remuneration verbundene Nebenbeschäftigung übernehmen, noch gestatten, daß seine Ehefrau oder eine andere Person seiner Haushaltung ein gewerbepolizeiliche Anmeldung oder besondere Erlaubniß erforderndes Geschäft betreibt. Zur Uebernahme einer Stelle im Vorstande, Verwaltungs- oder Aufsichtsrathe einer Erwerbsgesellschaft bedarf es gleicher Genehmigung, welche aber überhaupt nur ertheilt werden kann, wenn die Stelle weder mittelbar noch unmittelbar mit Remuneration verbunden ist. Genehmigung der Dienstbehörde (d. i. nächst vorgesetzten Stelle) ist erforderlich zur Annahme von Geschenken oder Belohnungen in Bezug auf das Amt [2]), sowie zur Annahme eines unbesoldeten (Ehren-)Amtes in der Gemeinde [3]).

B. Die eidliche Verpflichtung des Staatsdieners richtet sich auf Gehorsam gegen den König, gegen die Landesverfassung und Gesetzgebung, sowie gegen die Anordnungen der Vorgesetzten, auf Treue, Redlichkeit und Gewissenhaftigkeit. Richterliche Beamte haben außerdem anzugeloben, daß sie Jedermann gleiches Recht ohne Ansehen der Person angedeihen lassen wollen [4]). Im Uebrigen hat der Beamte nach gesetzlicher Bestimmung die Pflicht, das Amtsgeheimniß, auch nach der Dienstentlassung, zu bewahren [5]).

v. 27. Febr. 1793 strebte geeignete Vorbildung der Staatsdienstaspiranten an. Eine Aufzählung für das Gebiet der innern Verwaltung s. bei Leuthold K. Sächs. Verwalt.Recht S. 134.

1) Gesetz v. 7. März 1835 §§ 14 f., v. 3. Juni 1876 § 4 und dazu Lotichius S. 26 f. Für Richter Gesetz v. 10. März 1880 § 10.

2) Gesetz v. 3. Juni 1876 §§ 2, 3, 5. Zur Annahme eines Entgelts für eine in das Amt einschlagende Handlung kann Genehmigung nicht gegeben werden: Lotichius S. 124.

3) Dieselbe darf ohne erhebliche, im Wesen des Amtes beruhende und dem Stadt-(Gemeinde-) Rathe mitzutheilende Gründe nicht verweigert werden. Rev. Städte-O. § 47. Rev. Landgemeinde-O. § 38.

4) Verordn. v. 20. Februar 1879.

5) Gesetz v. 7. März 1835 § 7. Eine Reihe specieller Ausflüsse der Dienstpflicht berührt das Reichsstrafrecht im 28. Abschnitte des besonderen Theils.

C. Alle Staatsdiener sind für ihre Dienstleistung verantwortlich (V.U. § 42) und zwar die Minister nicht nur dem Könige, sondern auch den Ständen gegenüber (vergl. oben § 22). Eine directe Verantwortlichkeit der übrigen Staatsdiener gegenüber den Ständen besteht nicht (§ 20, VII). Unerlaubte Handlungen oder grobe Vernachlässigungen der den Ministerialdepartements untergeordneten Staatsdiener können aber dann Gegenstand ständischer Beschwerde gegen den Minister werden, wenn der dadurch unmittelbar Verletzte bei dem betreffenden Departement vergebens Klage geführt oder sonst die gesetzlichen Vorschritte gethan hat (V.U. § 110).

Für richterliche Beamte liegt bei der Rechtsprechung die Richtschnur ihres dienstlichen Handelns lediglich in dem Gesetze (R.G.V.G. § 1) und den selbigen ausdrücklich gleichgestellten Verordnungen (s. z. B. Reichs-Einf.-Ges. zur St.P.O. § 7). Andere Staatsdiener haben dagegen auch den Anordnungen der Vorgesetzten und Oberbehörden Folge zu leisten. Dünkt es ihnen zweifelhaft, ob eine Anordnung ihres Vorgesetzten mit der Verfassung oder den Gesetzen übereinstimmt, so haben sie der Anordnung nachzugehen. Die Verantwortlichkeit trifft dann denjenigen, welcher die Anordnung ertheilt hat. Ist die Collision der Anordnung mit der Verfassung jedoch offenbar, so hat der Diener zu Vermeidung eigener Verantwortlichkeit letzterer zu folgen [1]). Insbesondere sind die Einnehmer nicht berechtigt, Landesabgaben — außer auf Reichsgesetz oder Nothverfügung beruhende — einzufordern, falls nicht in dem betreffenden Ausschreiben die Bewilligung der Kammern besonders erwähnt ist; Verf.-Ges. vom 5. Mai 1851 § 7.

Ein Staatsdiener, welcher die Pflichten verletzt, die sein Amt ihm auferlegt oder sich durch sein Verhalten in oder außer dem Amte der Achtung, des Ansehens oder des Vertrauens, die sein Beruf erfordert, unwürdig zeigt, unterliegt der Disciplinarbestrafung. Disciplinarstrafen sind Verweis und Geldstrafe, welche die Dienstbehörde verfügt, und Dienstentlassung durch das Disciplinargericht (s. unten V. 3.) [2]).

Richterliche Beamte, welche bei Verhandlung oder Entscheidung eines Rechtsstreites oder in Geschäften der freiwilligen Gerichtsbarkeit, insgleichen vom Staate (oder von Gemeinden) angestellte Verwaltungsbeamte, welche bei Behandlung der ihnen obliegenden Geschäfte Jemanden absichtlich oder durch grobe Fahrlässigkeit Schaden zufügen, sind dem Beschädigten ersatzpflichtig, es müßte denn Letzterer unterlassen haben, die gesetzlichen Mittel zu gebrauchen, durch welche er die Schadenzufügung hätte abwenden können [3]). Daneben steht dem Beschädigten die Klage gegen den Fiscus zu [4]).

IV. Jeder Staatsdiener hat Anspruch auf den vollen Genuß des mit der ihm übertragenen Stelle verbundenen Titels, Ranges, Gehaltes und Einkommens [5]). Versetzungen auf Stellen mit geringerem Diensteinkommen oder tieferer persönlicher Rangstellung können nur verfügt werden, wenn Entlassung ohne Pension zulässig wäre. Mit dem im Dienste angetretenen ersten Tage des Dienstmonats ist der Gehalt als auf den ganzen Monat verdient anzusehen [6]). Ein rechtlicher Anspruch auf Aufrücken in eine höhere Stelle oder in einen höheren Gehalt besteht dagegen, abgesehen von den wirklichen

---

1) Milhausen I. S. 215 f. Opitz I. S. 252 f.

2) Vergl. (auch über das Verfahren) Ges. v. 3. Juni 1876 §§ 15 f. und hinsichtlich der Richter die analogen Vorschriften des Gesetzes, das Dienstverhältniß der Richter betr. v. 20. März 1880.

3) Bürg. Gesetzbuch §§ 1506, 1507. v. Schwarze Zeitschr. f. Rechtspfl. u. Verw. N. F. Band XII. S. 289 ff.

4) Rescript v. 18. October 1796. Auf fiscalische Bedienstete leidet dasselbe nicht Anwendung: Entsch. des Oberlandesgerichts v. 23. Febr. 1882 (Wengler's Archiv f. Entsch. sächs. Justizbehörden N. F. IV. S. 162).

5) Aufwand für Dienstreisen wird nach dem Gesetze v. 15. März 1880 vergütet.

6) Gesetz v. 7. März 1835 § 11. Wegen Pfändung des Gehalts, der Dienstaufwandsentschädigung, der Pension und des Gnadengenusses ist jetzt C.P.O. § 749 maßgebend, dessen Grundsätze das Landesgesetz v. 4. März 1879 § 9 auch auf den Cessionsfall ausdehnt.

Mitgliedern der Collegialbehörden, welche von selbst in die höheren Rathsstellen aufrücken, und von Richtern [1]), nicht. Ebensowenig ist ein Anspruch auf die Dienstleistung in der Stelle selbst — von Richtern wiederum abgesehen — gegeben. Nur ein Richter kann wider seinen Willen, sofern nicht die reichsrechtliche Bestimmung in § 8 Abs. 3 der Ger.-Verf.-Ges. Platz greift, an eine andere Stelle lediglich dann versetzt werden, wenn infolge thatsächlicher Verhältnisse sein Verbleiben auf der bisherigen Stelle die an dieser wahrzunehmenden Interessen der Rechtspflege gefährden würde und daß dies der Fall sei, durch Entscheidung des Oberlandesgerichts anerkannt ist. Mitglieder des letzteren können überhaupt wider ihren Willen nicht in eine andere Stelle versetzt werden [2]). Jeder andere Staatsdiener kann dagegen ganz allgemein aus administrativen Rücksichten oder infolge organischer Einrichtungen zu einer anderen Stelle, welche seinen Fähigkeiten oder seinem bisherigen Dienstverhältnisse entspricht, versetzt werden, selbst zu einer anderen Behörde und an einen anderen Wohnort, doch nur gegen Gewährung seines bisherigen Diensteinkommens und mit Belassung des Titels und Ranges, sowie mit Gewährung einer Umzugsvergütung [3]). Nicht minder ist zwar die unfreiwillige Versetzung von Richtern in den zeitweisen oder dauernden Ruhestand nur dann zulässig, wenn durch Entscheidung des Oberlandesgerichts anerkannt ist, daß die gesetzlichen Voraussetzungen derselben vorliegen [4]). Dagegen kann ein nicht richterlicher Staatsdiener im Verwaltungswege in den Ruhestand unter Belassung seines Titels und Ranges, sowie $^7/_{10}$ seines zeitherigen Diensteinkommens als Wartegeld versetzt werden, wenn infolge organischer Verfügungen seine bisherige Stelle bleibend eingeht oder es aus Rücksicht auf die Verwaltung für angemessen erachtet wird [5]).

V. Die Endigung des Staatsdienstverhältnisses kann

A) seiten des Staatsdieners jeder Zeit durch Niederlegung seines Amtes unter Verzichtleistung auf Pension herbeigeführt werden, es hätte denn der Betreffende bedeutende, ihm obliegende Arbeiten im Rückstand gelassen oder über die ihm anvertrauten Verwaltungen noch nicht Rechnung abgelegt [6]). Ein freiwillig abgehender Staatsdiener behält auch Titel und Rang, wenn nicht Umstände gegen ihn vorliegen, welche seine Dienstentlassung oder Dienstentsetzung veranlassen müßten.

Mit Anspruch auf Pension kann der Staatsdiener seine Entlassung nehmen: nach zurückgelegten 40 Dienstjahren, nach erfülltem 65. Lebensjahre oder wenn er wenigstens 10 Jahre im Dienste gewesen und durch ein körperliches Gebrechen oder wegen Schwäche seiner körperlichen oder geistigen Kräfte zur Erfüllung seiner Amtspflicht dauernd unfähig geworden ist [7]).

B) Seiten der Anstellungsbehörde kann dagegen die Entlassung eines Staatsdieners nicht beliebig stattfinden. Jedoch ist

a) die Anstellung während der zwei ersten Jahre widerruflich, außer bei Richtern

1) Für diese ist im Allgemeinen das Dienstalter maßgebend: Gesetz v. 1. März 1879 § 16; Ges. v. 20. März 1880 § 18 (strafweise Entziehung des Rechts zum Aufrücken auf 2 Jahre).

2) Landesgesetz v. 1. März 1879 § 17. Ueber das Verfahren § 18. Ges. v. 20. März 1880. § 49 f.

3) Gesetz v. 7. März 1835 § 9, 19. Gesetz v. 3. Juni 1876 § 1.

4) Vergl. die in Anm. 2 angez. Stellen.

5) Ges. v. 7. März 1835 § 19. Suspension eines Staatsdieners hat durch die Anstellungsbehörde zu erfolgen, wenn in einem gegen ihn eingeleiteten gerichtlichen Verfahren seine Verhaftung verfügt worden, wenn die Eröffnung gerichtlicher Untersuchung wegen eines Verbrechens oder wegen eines Vergehens gegen ihn beschlossen ist, wegen dessen auf Verlust der Ehrenrechte oder auf Verlust der Fähigkeit zu Bekleidung öffentlicher Aemter erkannt werden kann, und wenn im Disciplinarverfahren eine auf Dienstentlassung lautende, noch nicht rechtskräftige Entscheidung ergangen ist. Ges. v. 3. Juni 1876 § 37. Bei Richtern tritt die Suspension von Rechtswegen ein. Ges. vom 20. März 1880 § 47.

6) Gesetz v. 7. März 1835 § 18. Auch außerdem kann jedoch aus Rücksichten auf das Beste des Dienstes die Bewilligung des wirklichen Austritts bis 3 Monate aufgeschoben werden.

7) ebenda; Gesetz v. 3. Juni 1876 § 10.

(s. auch R.G.V.G. § 8) und wenn die Anstellung ausdrücklich unwiderruflich geschieht. Erfolgt bei widerruflich Angestellten keine Entlassung, so werden die beiden ersten Dienstjahre bei späterer Berechnung der Pension mit berücksichtigt. Findet dagegen während der Probezeit Entlassung statt, so ist dem Diener die Hälfte eines Jahreseinkommens seiner letzten Stellung als einmalige Abfindung auszuzahlen. Weiter kann

b) bei niederen Dienststellen die Anstellung gegen einvierteljährige Aufkündigung erfolgen. Das staatliche Kündigungsrecht erlischt jedoch nach 25 Jahren. Auch haben die auf Kündigung stehenden Beamten, solange ihnen nicht gekündigt worden ist, Anspruch auf Pension für sich und ihre Angehörigen [1]).

Abgesehen von diesen Fällen kann der Staatsdiener entlassen werden:

1. nach erfülltem 65. Lebensjahre, nachdem ihm 3 Monate zuvor der bezügliche Beschluß schriftlich eröffnet worden ist [2]).

2. wenn er durch ein körperliches Gebrechen oder wegen Schwäche seiner körperlichen oder geistigen Kräfte zur Erfüllung seiner Amtspflicht dauernd unfähig geworden ist. Gegen den bezüglichen schriftlichen Beschluß steht binnen 6 Wochen Einwendung an die Ministerialbehörde, bez., wenn selbige Anstellungsbehörde war, an das Gesammtministerium zu. Bei der hier gefaßten Entschließung bewendet es. Dem entlassenen Diener ist der volle Gehalt noch ein Vierteljahr fortzuzahlen [3]).

Ist ein Staatsdiener durch Krankheit, welche eine Wiedergenesung hoffen läßt, 1 Jahr lang an der Verrichtung seines Dienstes fast gänzlich behindert worden und beim Ablaufe des Jahres noch nicht vollständig genesen oder in der Folgezeit durch erneute Krankheit anderweit auf längere Zeit an der Verrichtung seiner Dienstgeschäfte behindert worden, so ist er, falls der Wiedereintritt voller Diensttüchtigkeit noch erwartet werden darf, annoch 1 Jahr lang in ein Wartegeld von $^{7}/_{10}$ seines Diensteinkommens zu versetzen. Nach Ablauf des Wartejahres tritt bei fortdauernder Krankheit Entlassung nach den darüber bestehenden Grundsätzen ein [4]).

3. Strafweise, auf Grund Erkenntnisses des Disciplinargerichts [5]), nach vorgängiger Voruntersuchung und mündlicher Verhandlung. Gegen das Erkenntniß des erstinstanzlichen Disciplinargerichts (Disciplinarkammer), steht binnen 10 Tagen von der Bekanntmachung an Berufung an den Disciplinarhof zu [6]).

Bei Richtern hat das Oberlandesgericht, bevor die unfreiwillige Versetzung in zeitweisen oder dauernden Ruhestand erfolgen kann, zu entscheiden, ob die gesetzlichen Voraussetzungen der letzteren vorliegen. Auch tritt dieser Gerichtshof für richterliche Beamte, wenn deren strafweise Entlassung in Frage kommt, an die Stelle der Disciplinarkammer und des Disciplinarhofs [7]).

Jedem entlassenen Staatsdiener ist auf Verlangen ein Entlassungsdecret zu ertheilen, in welchem Vermerk über den Entlassungsgrund, über Belassung von Rang, Titel und Uniform, sowie über die bewilligte Pension enthalten sein soll.

1) Gesetz v. 7. März 1835 § 4.
2) Gesetz v. 3. Juni 1876 § 7.
3) ebenda §§ 11 f.
4) ebenda § 8. Wegen der Richter Gesetz v. 20. März 1880 §§ 50 f.
5) Ueber Zusammensetzung (theilweise Richter) und Verfahren enthält eingehende Bestimmungen das Gesetz v. 3. Juni 1876 §§ 20 bis 35. Beide Gerichte haben ihren Sitz in Dresden (V.O. v. 3. Juni 1876). — Das Disciplinarverfahren ist zu beanstanden, solange gerichtliche Untersuchung schwebt, und einzustellen, sobald der Angeschuldigte unter Verzicht auf Titel, Gehalt und Pensionsanspruch um Entlassung nachsucht.
6) Ohne Entlassungsverfügung der Anstellungsbehörde oder vorgängige disciplinargerichtliche Untersuchung tritt nach Reichsrecht bei rechtskräftiger strafgerichtlicher Verurtheilung eines Staatsdieners zu Zuchthausstrafe und bei rechtskräftiger Aberkennung der bürgerlichen Ehrenrechte oder der Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Aemter überhaupt oder in bestimmten Dienstzweigen (Eisenbahn- und Telegraphendienst) von selbst Verlust des Amtes ein.
7) Gesetz v. 1. März 1879 März 1879 §§ 17 folg. Ges. v. 20. März 2880 §§ 25 ff.

VI. Mit Beendigung des Staatsdienstverhältnisses durch den Tod [1]) oder einen der unter V. angeführten Gründe hört der Gehaltsbezug des Betreffenden auf. Es besteht jedoch der Regel nach alsdann ein Pensionsanspruch des zeitherigen Dieners bez. bei dessen Tode seiner Angehörigen.

A) Dem in Ruhestand tretenden Diener muß Pension gewährt werden:

a) bei freiwilligem Abgange in den oben unter V. A. aufgeführten Fällen;

b) bei eintretender Entlassung in den oben unter V. B. 1. und 2. aufgeführten Fällen, wenn der Betreffende wenigstens 10 Jahre Staatsdiener gewesen ist. Die Höhe der Pension stuft sich nach dem bezogenen Dienstgehalte einerseits und der zurückgelegten Dienstzeit anderseits ab [1]). Diensteinkommen, welche über 12000 M. betragen, kommen mit dem überschießenden Betrage bei Berechnung der Pension nur zur Hälfte in Ansatz [2]). Die Pension fällt weg, oder ruht insoweit, als der Pensionirte durch anderweite Anstellung im öffentlichen Dienste oder durch Uebernahme einer Stelle im Vorstande, Verwaltungs- oder Aufsichtsrathe einer auf Erwerb gerichteten Gesellschaft ein Einkommen oder eine Pension erwirbt, wodurch mit Zurechnung der ersten Pension sein früheres Diensteinkommen überstiegen wird. Sie geht verloren, wenn der Pensionär im Auslande Anstellung nimmt, ferner soweit sie 2 Jahre hinter einander nicht erhoben worden ist und endlich, wenn das Disciplinargericht Pensionsentziehung ausgesprochen hat [3]).

B) Die Wittwen und Waisen haben ebenfalls eine Unterstützung aus Staatskassen anzusprechen, und zwar Gnadengenuß und Pension [4]). Als Gnadengenuß beziehen Wittwen und Kinder der im activen Staatsdienste oder im Genusse von Wartegeld verstorbenen Staatsdiener dessen Gehalt oder Wartegeld regelmäßig 1 (gnadenweise 3) Monat außer dem Sterbemonate [5]). Die Pension der Wittwe beträgt den fünften Theil des letzten Dienstgehaltes des Ehemannes; jedes Kind bekommt, solange die Mutter lebt, ein Fünftheil, nach deren Tode drei Zehntheile der Wittwenpension [6]).

VII. Gegen die Entschließungen und Verfügungen der Behörden, welche in den Gesetzen über die Verhältnisse der Civilstaatsdiener ihrer Beurtheilung überlassen sind, findet eine rechtliche Klage gegen den Fiscus und die Staatsbehörde im Allgemeinen nicht statt. Es steht jedoch

a) den Hinterlassenen eines Staatsdieners, welchen Pension verweigert wird, die Klage auf Pension und

b) einem seiner Stelle entsetzten oder entlassenen Staatsdiener dann, wenn in Ansehung des hierfür vorgeschriebenen Verfahrens gefehlt worden ist, binnen Jahresfrist eine Schadenklage,

---

1) Ein Anspruch auf einstweilige Fortsetzung des Dienstes seiten der Nachgelassenen findet nicht statt. Ges. v. 6. März 1835 § 17.

2) Die sehr umfänglichen Bestimmungen über die Pensionen sind enthalten in den Gesetzen v. 7. März 1835 §§ 32 ff., 9. April 1872, 5. März 1874, 15. Juni 1874 und 3. Juni 1876.

3) Vergl. Gesetz v. 3. Juni 1876 § 47. Die Entziehung des Titels und Ranges kann gegen den Pensionär von demjenigen Ministerium, in dessen Geschäftsbereiche er vor der Versetzung in den Pensionsstand zuletzt angestellt gewesen ist, in jedem Falle verfügt werden, wenn der Pensionär durch sein Verhalten sich der allgemeinen Achtung unwürdig erweist.

4) Ausnahmen s. §§ 39 und 42 des Ges. v. 7. März 1835. Der Besitz von Privatvermögen und der Bezug anderweiter Unterstützung ist einflußlos.

5) Bei Hinterlassenen pensionirter Diener findet kein Gradengenuß statt; a. a. O. § 40. Dagegen kann solcher in Ermangelung der oben bezeichneten Hinterbliebenen auch an bedürftige, vom Verstorbenen ernährte sonstige Angehörige oder bei Unzulänglichkeit des Nachlasses zur Deckung der Kur- und Begräbnißkosten gegeben werden; Ges. v. 3. Juni 1876 § 48.

6) Ges. v. 9. April 1872 § 1 und 7. März 1835 § 43. Zur Erleichterung der vom Staate für Staatsdiener, Wittwen und Weisen übernommenen Pensionslast sind von Staatsdienern, auch wenn sie unverheirathet oder kinderlos sind, jedoch mit Ausnahme der pensionsberechtigte Angehörige nicht besitzenden Pensionäre, procentale Beiträge für den Pensionsfond zu erheben. Gesetz v. 7. März 1835 § 47.

c) den Richtern wegen vermögensrechtlicher Ansprüche aus ihrem Dienstverhältnisse überhaupt, insbesondere auf Gehalt, Wartegeld oder Ruhegehalt, der Rechtsweg zu [1]).

1) Gesetz v. 7. März 1835 §§ 51, 39, 30. Reichs-Ger.Verf.Ges. § 9.

Sachregister.

(C siehe auch K und umgekehrt).

I. Preußen.

(Seite 1—165).

A.

Abgeordnete, Diäten, Reisekosten 56.
— persönliche Rechtsstellung 54.
— Unverletzlichkeit der 55.
— Zahl der 53.
Abgeordnetenhaus 51 ff.
Abiturientenexamen 125.
Abiturienten der Realschulen 125.
Ablösung der Reallasten 138.
Ablösungsgesetz 138.
Abolitionsrecht 96.
Abschaffung der Folter 17.
Abstammung der Burggrafen von Nürnberg von den schwäbischen Zollern 6.
Accise 99.
Achillea 9.
— Fundamentalsatz der 7.
Additionalakte zur Strompolizei 133.
Adler schwarzer, Stiftung des Ordens vom 13.
Adresse, Recht der Abgeordneten 56.
Agnaten 49.
Agnatische Linealfolge 47.
Agrargesetzgebung 137.
— des preußischen Staates 21.
Agrarverfassung 39.
Akademie des Landbaus zu Möglin 140.
Akademie der Wissenschaft zu Berlin 126.
Akademische Disciplin 126.
— Gerichtsbarkeit 126.
Aktien, ihre Ausgabe 130.
Albrecht der Bär, Gründer der Markgrafschaft Brandenburg 5.
Albrecht Achilles 1471—1486 Kurfürst 7.
Albrecht Friedrich letzter Herzog von Preußen 10.
Altenstein Frhr. von 25, 65.
Amtsbezirk 79.
Anklagemonopol der Staatsanwaltschaft 96.
Ankläger öffentliche 96.
Anlageschulden 109.
Apotheken, öffentliche Anstalten 120.
Approbation der Gewerbe 149.
Arbeitsanstalten 128.
Argentariae 144.
Aergerniß öffentliches 127.
Armee unter dem großen Kurfürsten 10.
Armenhäuser 128.
Armenpflege 119, 127, 128.
Armenwesen 127.
Artillerieangelegenheiten 71.
Arzneitaxe 120.
Aerzte 120.
Auflagen 106.
Auflösung des deutschen Bundes 29.
Auflösungsrecht der Krone 60.
Aufnahme nichtpreußischer Deutscher 36.
Ausgabe der Inhaberpapiere 130.
Ausgaben ordentliche 105.
— ordentliche und außerordentliche 105.
— des preußischen Staates 105.
— die, vom preußischen Etat verschwunden 105.
Ausgangszölle 108.
Ausübung des Jagdrechts 143.
Auswärtige Angelegenheiten, der Schwerpunkt der Politik des großen Kurfürsten 12.

B.

Bähr O. 157.
Bahnpolizeireglement 135.
Banken 130.
Bauern, ihr Verhältniß zum adligen Gutsherrn unter Johann Georg 8.
Bauernlegen 137.
Bauernrecht der Altmark von 1531 8.
Bauernstand 137.
— Befreiung des (Einfluß der französischen Revolution) 137.
Bauwesen, Verwaltung des 67.
Bedeverträge von 1280, die ersten Keime einer landständischen Verfassung 5.
Befreiung des Grundeigenthums 39, 40.
Begnadigungsrecht des Königs 103.
Behördensystem 61.
Belagerungszustand 117.
Bergbau 144.
Bergfreiheit 144.
Berghoheit 144.
Bergregal 144.
Bergwerksgerechtigkeit 144.
Berieselung 139.
Berlin 86.
Berlin-Köln wird Mittelpunkt und Hauptstadt des Staates 7.
Beschlußfähigkeit des Landtags 58.
Besetzung der Gerichte durch den König 95.
Besteuerungsrecht 98.
Betriebsreglement für sämmtliche Eisenbahnen Deutschlands 135.
Bewässerung 139.
Bewilligungsrecht des Landtags 103.
Bezirksausschuß 162.
Bezirksrath 161.
Bezirksverwaltungen 161.
Bildung, Begriff der 121.
v. Bismarck-Schönhausen O.E.L. 29.
Bisthümer, Breslau, Köln, Ermland 25.
— Münster, Trier und Paderborn 25.
Börsen 152.
— -steuer 108.
Brandenburg-Preußen Gründung des Staates 10.
Brandenburg Mark, Kryftalli-

sationspunkt der preußischen Monarchie 5.
Brandenburg, Hauptveste 5.
Brandkassen 129.
Brand-Versicherungs-Anstalten 129.
Briefgeheimniß 39.
Budget, Verfahren bei Feststellung desselben 104.
Budgetrecht der Volksvertretung 102.
Budgetloser Zustand 104.
Bulle: de salute animarum 25.
Bundesakte, Unterzeichnung der 23.
Bürgermeistereien 79.

C.

Carmer v. 17.
Centralbehörde 72.
Cessionsvertrag von Paris 19.
Chausseepolizei 132.
Christian, Gründer der Linie zu Baireuth 9.
Civilisation 121.
Civilliste 46.
Civilrechtspflege 90.
Classensteuer 107.
Cocceji Sam. v. 17.
Conservatio pacis 154.
Constitutio Achillea 7.
Constitutio de regalibus 144.
Corpus juris Fridericiani 17.
Criminalrechtspflege 90.
Custodia legum et jurium patriae 57.

D.

Dauer der Finanzperiode 105.
Decharge 112.
Deckungsmittel für die Staatsausgaben 105.
Deichgesetz 139.
Deichpflicht 139.
Deichverbände 139.
Deichwesen 139.
Deutsche Kaiserwürde 30.
Deutsches Reich 30.
Differentialtarif 135.
— Nachtheile des 135.
Direkte Steuern 106, 107.
— Wahl der Abgeordneten 53.
Direktivprincip des Bergbaus 144.
Disciplin akademische 126.
Domänen, Staatseigenthum 45.
— -verwaltung 99.
Dotationen 105.
Drainirungsanlagen 139.

E.

Edikt von der Inalienabilität der alten und neuen Domänengüter 13.
Ehrenamt, bürgerliches 77.
Ehrenrechte des Königs 44.
Eingangszölle 108.
Einkommensteuern 107.
Einnahmen des preußischen Staates 105 ff.
— staatswirthschaftliche 106 ff.
Eintheilung des preußischen Staatsgebiets 35.
Eintritt Preußens in den norddeutschen Bund 30.
Einzelsicherheitspolizei 117.
Eisenbahnen 134 ff.
Eisenbahnbetriebsämter 134.
Eisenbahnbetriebs-Commissariat 134.
Eisenbahngesellschaften 133.
Eisenbahnen, militärischer Zweck derselben 134. 135.
Eisenbahnpolizei 135.
Eisenbahntarifwesen 135.
Eisenbahnverwaltung 134.
Eisenbahnwesen, gesetzl. Grundlage desselben 133.
Elbschifffahrtsakte 133.
Elbzölle 133.
Enklaven der Justiz 90.
Entlassung des Landtags 60.
Entlastung der Regierung 112.
Entwässerung 139.
Enumerationsmethode 159.
Erbordnung Friedrichs I. 7.
Erbschaftssteuer 108.
Erbverbindung Joachim II. 8.
Erwerb des preußischen Staatsbürgerrechts 36.
Erzbisthümer, Gründung der 25.
Etat 102 ff.
— Aufstellung desselben 104.
— -Verwaltungsakt unter Zustimmung der Volksvertretung 103.
— inwiefern Akt der Gesetzgebung 103, 104.
— Norm für die Finanzgebahrung 105.
Etatgesetz 104.
Etatjahr 105.
Etatüberschreitung qualitat. 105.
— quantitat. 105.
Eudämonistische Staatsraison 154.
Evangelische Grundlage des Staates 12.

F.

Fabrikarbeiter 150.
Fabrikinspektoren 150.
Fakultät philosophische 126.
— für kath. Theologie 126.
Familiengüter königliche 47.
Fehrbellin, Sieg von 11.
Feiertagsheiligung 127.
Feldhüter 139.
Feldpolizeigesetz 142.
Feldpolizeiordnung 139.
Feudalstaat auf ständisch. Grundlage 8, 9.
Feuersocietäten 129.
Feuerversicherungswesen 129.
Fideicommiß, Königlich-Prinzliches 47.
Finanzen 97 ff.
Finanzedikte 100.
Finanzhoheit des Staates 105.
Finanzministerium 69, 70.
Finanzreform des großen Kurfürsten 98.
Finanzvermögen 97.
Finanzverwaltung 97.
Finanzwesen geschichtliche Entwicklung 98 ff.
Finanzwissenschaft 97.
Fischerei 143.
— -ordnung 144.
Fiskus 97.
Fleischkontrolle 120.
Flumina navigabilia 132.
Folter, Abschaffung der 17.
Förderung der Gewerbe 150.
Forstdiebstahl 142.
Forstpolizeigesetz 142.
Forstrecht 141.
Forstwirthschaft 140.
Forstwissenschaft 141.
Fortbildungsschulen 124.
Frauenarbeit 150.
Freiheit des religiösen Bekenntnisses 38.
— der Meinungsäußerung 39.
Fremde 118.
Fremdenmeldungen 119.
Friedrich, Burggraf von Nürnberg 6.
— der Jüngere der Fette 7.
— Sohn Friedrich I. 6.
— I. Kurfürst 1415—1440 5.
— I. Stammvater des preußischen Könighauses und der Fürsten von Hohenzollern 6.
Friedrich I. König, Sohn des gr. Kurfürsten 12.
— II. mit den eisernen Zähnen 7.
— II. der Aeltere, Alleinherr der Marken 7.
— III., Sohn des gr. Kurfürsten 1688—1713 12.
— II. der Große 1740—1786 15.
— II. Schöpfer der preußischen Justiz 17.
— II. legt durch das Allgem. Landrecht in Preußen die Fundamente des Rechtsstaates 18
— II. überträgt die Accise und Zolleinkünfte des Staates an französische Entrepreneurs 16.

Friedrich II. rückt am 16. Dez. 1740 in Schlesien ein 15.
— II. Präliminarvertrag von Breslau 15.
— II. Dispositionskasse des Königs 16.
— II. Polen, erste Theilung 16.
— II. nimmt Besitz von Ostfriesland 16.
— II. Dresdner Friede 16.
— II. Hubertsburger Friede 16.
— II. vermehrt das Heer 16.
Friedrich Wilhelm, der gr. Kurfürst 10.
— — der gr. Kurfürst, Schöpfer des stehenden Heeres 10.
— — der gr. Kurfürst wird souveräner Herzog von Preußen 11.
Friedrich Wilhelm I. 1713—1740 13.
— — I. Schwerpunkt seiner Thätigkeit 15.
— — I. Innere Staatsorganisation 13.
— — I., Gründer der preußischen Behördenorganisation, Schöpfer des preußischen Verwaltungsrechts 14.
— — I. Einführung der allgemeinen Schulpflicht 15.
— — I. Edikte, Schulpflicht betr. 15.
— — II., Neffe Friedrich des Großen 18.
— — II., Polen 2. und 3. Theilung 19.
— — III., 1797— 1839 19.
— — III. Aufhebung der Zoll- und Accislinien 24.
— — III., Civilverwaltung 24.
— — III., Finanzverwaltung 24.
— — III., Zunftsystem 20.
— — IV. 25.
— — IV., königliches Patent vom 3. Febr. 1847 25.
— — IV., Proklamation vom 18. März 1848 26.
— — IV. Oktroirte Verfassungsurkunde 26.
— — IV. Verfassung vom 5. Dez. 1848 27.
— — IV. Wahlgesetz (oktroirtes) 27.
— — IV. hohe Bedeutung des vereinigten Landtags 25.
— — IV. Steuerverweigerungsbeschluß 26.
— — IV. Dreiklassensystem 27.
— — IV., neue Aera der preußischen Staatsgeschichte 27.
— — IV., Revisionskammern 27.
— — IV., Botschaft königliche 27.
Friedrich Wilhelm IV., Olmütz 28.
— — IV., Stellvertretung des Königs 28.
— — IV., vereinigter Landtag 25.
Fundamentalsätze der Justiz 140.

G.

Gartenbau 140.
Gebrauchsvermögen des Staates 97, 98.
Geburtsständische Volksgliederung 36.
Geheimerathsordnung v. 13. Dez. 1604 9.
Geheime Rath, Organisation (Rescript vom 4. Dez. 1651) 10.
Geistliche Angelegenheiten 65.
Gemeind- politische 122.
Gemeinde-Bezirke 35.
Gemeindebürgerrecht 79.
Gemeindewegebau 132.
Gemeinheitstheilung 138.
Generalaccise 99.
Generaldiskussion 59.
Generalmilitärkasse 71.
— -postamt 66.
— -staatskasse 70.
Genesis des preußischen Staates 5 ff.
Genossenschaften öffentliche 139.
Genossenschaftswesen 139.
Georg Wilhelm, Vater des gr. Kurfürsten 10.
Geraer Vertragsentwurf 9.
— Vertrag von 1603 9.
Gerichte, Organisation der preußischen 93, 94.
— Kompetenz, Funktionen 90 ff.
— Unabhängigkeit der 87.
— Unabhängigkeit der Richter 87.
Gerichtsbarkeit, freiwillige 92.
Gerichtsherrliche Rechte der preußischen Krone 95 ff.
Gerichtsverfahren, Mündlichkeit des 89.
— Oeffentlichkeit des 89.
— Umgestaltung des 17.
Gerichtswesen 87.
Gesammtverwaltungsstellen 64.
Geschäftsordnung des Landtags 58 ff.
Gesundheitspflege 119.
Gewerbe 150.
— freie 148.
— concessionirte 148.
— technische 146.
Gewerbefreiheit 147.
— Princip der 21.
Gewerbeordnung 147 ff.
Gewerbeschulen 150.
Gewerbesteuer 147.
Gewerkschaft 145.
Gewerkschaft reformirte 145.
Glücksspiele öffentliche 127.
— gewerbsmäßige 127.
Gneist, Rudolph 157.
Gottesdienst, Störung des 127.
Gotteslästerung, Verbot der 127.
Großherzogthum, Niederrheinisches 23.
Grundbuchsystem 130.
Grundbuchwesen 92.
Grundrechte Preußens 36 ff.
Grundsatz der fridericianischen Gesetzgebung 155.
Gutsherrliche und bäuerliche Verhältnisse 138.
Gutsunterthänigkeit 137.
— Kodification 137.
Gymnasien 124, 125.
— -bildung, Grundlage der deutschen und preußischen 125.

H.

Hagelversicherung 129.
Handel 150.
Handelsfreiheit 151.
Handelsgebiet 108.
Handelsgesetzbuch 152.
Handelskammern 152.
Handelsverträge 153.
Hardenberg (Edikt vom 14. Dez. 1811) 21.
Hauptgestüt 140.
Hauptverwaltung der preußischen Staatsschulden 110.
Hausfideicommiß königl. 47.
Hausgesetz von 1341 6.
Hausgesetzgebung 6, 7, 9, 48.
Hausirhandel 151.
Hausverfassung des brandenburgischen Kurhauses 7.
— 57.
Hebammen 120.
Heeresorganisation Preußens 24.
Herrenhaus 51, 52.
Hochschulen technische 150.
Höfegesetz für Hannover 40.
Hofkammer- und Domänenverwaltung 99.
Hofstaat des Königs 44.
Hoheitsrechte, Rechtswege gegen 156.
Holzkultur 141.
Höhere Schulen 124.
Hygiène publique 119.
Hypothekenwesen 92.

J.

Jagd 143.
— -polizeigesetz 143.
Jagdrecht, Ausübung des 143.
Jagdschein 143.
Jahresertrag der Domänen und Forsten 98.
Jahrmärkte 152.

Impfwesen 120.
Indirekte Wahl der Abgeordneten 53.
Ingenieurangelegenheiten 71.
Inhaberpapiere 109, 130.
Initiative der Volksvertretung 56.
Innere Nothwendigkeit einer nationalen Politik 23.
Innere Verwaltung 154.
Innungswesen 146.
Instanzen der Verwaltungsgerichte 161.
Instanzenzug ausgebildeter 164.
Interpellation, Recht der Abgeordneten 59.
Invalidenwesen 71.
Inventar 110.
Joachim I. Nestor 7.
— II. Hektor 8.
— II. — Uebertritt zur evangelischen Kirche 8.
Joachimica 7.
Joachim Friedrich 9.
— Ernst 9.
Johann Cicero 7.
— Georg 8.
— Sigismund 9, 10.
Jülich-Clevischer Erbfolgestreit 9.
Junkerthum anarchisches 6.
Justiz, staatlicher Charakter derselben 87.
Justizministerium 68.

K.

Kabinet geheimes des Königs 75.
Kaffeemonopol 100.
Kaiser Karl IV. ertheilt dem Burggrafen die fürstl. Würde 6.
Kaiserrecht gemeines geschriebenes 7.
Kalisch, Vertrag von, 22.
Kammergut 45, 47.
Kammerkasse 45.
Kantonssystem 14.
Kapitalbildung, Sorge d. Staats für 129.
Karl Alexander, Markgraf 19.
Kirchenordnung märkische 8.
Kognaten 48.
Kompetenzkonflikte 90, 91.
Königreich Preußen 13.
Königskrone, Annahme der 12, 13.
Konrad, Burggraf 6.
Konsularwesen 152.
Konsumtionssteuer 100.
Kontributionsverfassung 99.
— ständige unter dem gr. Kurfürsten 11.
Kontrolle nachträgliche des gesammten Staats-Haushalts 111, 112.
— vorgängige des gesammten Staatshaushalts 112.
Korporationen kaufmännische 152.
Kreiseintheilung 35.
Krieg von 1866 29.
Kriegserklärung Preußens an Frankreich 19.
Kriegsgefälle 99.
Kriegsherrlichkeit des Königs 43.
Kriegsmarine 105.
Kriegsmetze 99.
Kriegsministerium 70.
Krondotation kaiserliche 47.

L.

Landarmenverband 128.
Landesbaumschulen 140.
Landesdirektor 86.
Landeshauptmann 86.
Landeskulturgesetzgebung 138.
Landeskulturrentenbanken 139.
Landeskulturverträge 139.
Landes-Oekonomiecollegium 68, 140.
Landesverwaltung allgemeine 165.
—, Gesetze vom 30. Juli 1883 165.
Landgemeinde 79.
Landgestüt 140.
Landmacht des Reiches 105.
Landräthe 64.
Landrecht Allgemeines 17.
— s. Einführung 17.
— epochemachende Bedeutung 18.
— Grundzug des allgemeinen 17.
— Umfang des allgemeinen 17.
Landschaften 87.
Landstraßen 131.
Landtag 58.
— Auflösung des 60, 61.
— Berufung des 58.
— Entlassung 60.
— Eröffnung 58.
— Formen der Geschäftsbehandlung 58, 59.
— Preußischer 50, 51.
— Vertagung 59, 60.
— Zusammensetzung des 51.
Landwege 131.
Landwehrangelegenheiten 71.
Landwirthschaft 136.
Landwirthschaftliche Kreditinstitute 130.
— Kreditwesen 138.
— Schulen 140.
— Statistik 138.
— Vereinswesen 139.
Landwirthschaftswissenschaft 140.
Lebensmittelpolizei 120.
Lebensversicherung 129.
Legislaturperiode 54.
Lehenssachen 92.
Leibeigenschaft 137.
Leopoldina Gründung der 125.
Lotterie 100.
Luneville, Friede zu 19.
Luxussteuer 100.

M.

Maaß- und Gewichtssystem 136.
Maaßen, Minister 25.
Machtlosigkeit der preußischen Provinzialstände 24.
Majestätsbeleidigung 41.
Mannlehen 48.
Markgrafen aus dem Hause Anhalt 5.
— aus dem Hause Bayern 5.
— „ „ „ Luxemburg 5.
Märkische Raubritter 6.
Matrikularbeiträge 103.
— kalkulatorischer Charakter derselben 103.
Mediatisirte 36, 37.
Medicinaledikt vom 27. Sept. 1727 119.
Medicinalpolizeiordnung 119.
Meliorationsfonds 139.
Messen 152.
Metternich'sche Politik 51.
Militärkrankenwesen 71.
Militärstaat 15.
Militärwaisenhaus 71.
Militärzweck der Eisenbahnen 134, 135.
Ministerium Bismarck 29.
— Hohenzollern 28.
— der geistlichen Unterrichts- und Medicinalangelegenheiten 65.
— für Handel und Gewerbe 66.
— für Landwirthschaft, Domänen und Forsten 67.
— für öffentliche Arbeiten 67.
Minister-Verantwortlichkeit 42, 43.
Mittelschulen 124.
Mobiliarversicherung 129.
Mobilmachungs-Angelegenheiten 71.
Monarchische Staatsform Preußens 31.
Monopol 100.
Motz, Minister 25.
Münzwesen 136.

N.

Nachtragetat 105.
Nationalrepräsentation 23.
Neuschlesien 19.
Neutralitätspolitik Preußens 19.
Notar 93.
Notariatswesen 93.
Notenbanken 130.
Nürnberg, Burggrafschaft 6.
— —, ein Reichsamt 6.

O.
Oberbergämter 145.
Oberkirchenrath evangelischer 74.
Oberlandesgericht 161.
Oberlandeskulturgericht 68.
Oberpräsidialrath 63.
Oberpräsidenten 62, 63.
Oberrechnungskammer 14, 73.
Oberrealschulen 125.
Obertribunal 55.
Oberverwaltungsgericht 162.
Objekt der inneren Verwaltung 119.
Oeffentliche Ankläger 96.
Oeffentliches Aergerniß 127.
Oeffentliche Glücksspiele 127.
Oeffentliche Polizei 117.
Oeffentliche Wege 131, 132.
Oeffentlichkeit des Gerichtsverfahrens 89.
Orden und Ehrenzeichen 45.
Ordentliche Ausgaben des preußischen Staates 105.
— Einnahmen des preußischen Staates 105.
Ortsarmenverband 128.
Ortsgemeinde 77.

P.
Pactum gentilicium 12.
— — vom 26. Nov. 1695 12.
Papiergeld 136.
Paßpflicht 118.
Pension der Lehrer 123.
Personalkredit 130.
Persönliche Freiheit, Grundrecht 38.
Petersburg, Vertrag von 19.
Petitionsrecht 39.
Pfandleihanstalten 130.
Pferdezucht 140.
Pflegschaftswesen 92.
Politik äußere des gr. Kurfürsten 11.
Politische Macht der Stände 11.
Polizei 62, 114, 115.
Polizei, Befugnisse 115.
— Begriff der 114.
— Zwangsgewalt der 116.
— -richter 116.
— -staat 146.
— -strafrecht 116.
— -stunde 127.
— -übertretungen 116.
— -verordnungsrecht 115, 116.
Pomologisches Institut 140.
Positive Macht der Krone auf dem Gebiete der gesetzgeberischen Gewalt 42.
Post 135, 136.
Prästationsfähigkeit 137.
Prefectensystem 157.
Preisstatistik 138.
Preußen, Herzogthum 8.
Preußen, absolute Monarchie 50.
—, gemeinsamer Name aller Unterthanen 13.
—, Glied des deutschen Bundes 23.
—, Staatsgebiet als Einheit 34.
Privatflüsse 144.
Privatgüter des Königs 47.
Privatwege 131.
Privatwirthschaftliche Unternehmungen des Staates 105.
Programm der preußischen Finanzgesetzgebung 100.
Progymnasien 125.
Prohibitivsystem 100, 151.
Prostitution 127.
Provinzen 85.
—, höchste staatl. Verwaltungsbezirke 85.
Provinzialausschuß 86.
— -besteuerung 85.
— -gewerbeschulen 150.
— -hilfskassen 130.
— -landtag 85.
— -ordnung 85.
— -rath 85.
— -Schulcollegium 65.
— -stände 23.
— —, berathende Stimme der 24.
— -system 61.
— -verband 84.
Prügelmandate 137.

R.
Rathenau, Sieg von 11.
Realkredit 130.
Reallasten 138.
— Ablösung der 138.
Realgymnasien 125.
Realschulen 125.
Rechnungshof des norddeutschen Bundes 74.
Recht, gemeines deutsches 95.
Rechte, gerichtsherrliche der preußischen Krone 95.
Rechte, pecuniäre des Königs 45.
Rechtsweg gegen Majestäts- u. Hoheitsrechte 156.
Redefreiheit der Abgeordneten 55.
Reditus salinarum 144.
Reform des Heerwesens 22.
Reformirte Gewerkschaft 145.
Regent 49, 50.
— staatsrechtliche Stellung des 49, 50.
Regentenrechte 41—44.
Regentschaft 48, 49, 50.
Regierungen 63, 64.
Regierungsbezirke 35, 64.
Regulation (Volksschule) 124.
Reichsbank 130.
Reichseisenbahnamt 134.
Reichsetat 105.
Reichsfinanzverwaltung 97.
Reichsgesetzgebung, Bankwesen betr. 130.
Reichsgesundheitsamt 120.
Reichsstände 21.
Reichsstempelabgaben 109.
Rekrutirung 71.
Rentenbank 138.
Rentenbrief 138.
Reorganisation der Gerichtscollegien 17.
Rheinprovinz 23.
Rheinschifffahrtsakte 133.
Richterliche Gewalt des Königs 42.

S.
St. Germain, Friede zu 11.
Sanitätswesen 119.
Schatzanweisungen 110.
Schifffahrt 132.
— Abgaben auf dem Rhein 133.
Schließung des Landtags 60.
Schloßkasten 8.
Schöffengerichte 94.
Schön, Rundschreiben 21.
Schonzeit 143.
Schulaufsichtsgesetz 122.
Schuld, fundirte 110.
— schwebende 110.
Schuldeputationen 122.
Schulgeld 122.
Schulgemeinde 122.
Schulunterhaltungspflicht 122.
Schulverordnung 121.
Schulvorstände 122.
Schulzwang 122.
Schutzwaldungen 142.
Schwurgerichte 94.
Seehandlung 70, 98.
Seeversicherungsrecht 129.
Selbstversammlungs-Recht der alten Landstände 58.
Selbstverwaltung 76.
Seminarien 123.
Separatfrieden von Basel 19.
Separation 138.
Sicherheitspolizei 114 ff.
Sigismund, Kaiser 6.
— übergibt die Mark Brandenburg den Hohenzollern 6.
Simultanschulen 124.
Sittenpolizei 127.
Socialdemokratie 118.
— Gesetz gegen die Bestrebungen 118.
Sparkasse 129.
Spielkartensteuer 108.
Staatsangehörigkeit 35.
Staatsbahnen 133.
Staatsbahnsystem 133.
Staatseigenthum 98.
Staatseinheit 48.

Staatsforsten 141.
Staatsfunktionen 61, 62.
Staatsgebiet preußisches 34, 35.
Staatsgüter des Königs 47.
Staatshaushaltetat 102.
— Veröffentlichung 102.
Staatsidee unter dem gr. Kurfürsten 12.
Staatskredit 109.
Staatsministerium 71.
Staatsrath 72, 157.
Staatsschatz 16, 99, 100.
Staatsschulden 109.
— -verwaltung 70.
Stadtausschuß 161.
Städtekasten 8.
Städteordnung 78.
Stadtgemeinde 78.
— -vorstände 79.
Standrecht 118.
Stein, Frhr. v. 20.
— Edikt vom 9. Okt. 1807 20, 21.
Stellung Preußens im deutschen Reiche 32.
Stempelsteuer 108.
Steuerbewilligungsrecht der Abgeordneten 57.
Steuern 106.
Steuersystem 24, 108.
Stiftungssachen 92.
Stockholm, Friede zu 13.
Straffestsetzung vorläufige durch die Polizei 116.
Strafkammern 94.
Strafrecht 90.
Straßenpolizeirecht 131.
Straßenpolizei 132.
Strompolizei 132.
Successions-Ordnung königliche 49.
Südpreußen, Provinz 19.
Summus episcopus 8, 9.
Sustentationsgelder 46.

T.

Tabaksmonopol 100.
Tabakssteuer 109.
Tarifpolitik 135.
technische Gewerbe 146.
Telegraphen 136.
— -Direktion 66.
Territorialstaat 5.
Thär, Albrecht 140.
Thierzucht 140.
Thronfolge 47.
— -recht subsidiäres 48.
Titulatur des Königs 44.
Tilsit, Friede 20.
Tonnensystem 120.
Transportwesen 131.
Trunkenbolde 127.

U.

Ueberversicherung 129.
Uferschutzanlagen 139.
Unabhängigkeit der Richter und der Gerichte 87.
Union 25.
Universitäten 125.
—, ihre Entstehung 125, 126.
Universität Frankfurt a./O., ihre Gründung 7.
Unterhalt königlicher 46.
Unternehmungen, privatwirthschaftliche des Staates 105.
Unterricht religiöser 124.
— — Leitung desselben 124.
Unterrichtsangelegenheiten 65.
Unterrichtswesen 25, 121.
Unterstützungspflicht 128.
— -wohnsitz 128.
Unveräußerlichkeit aller ererbten Landestheile, Princip der Achillea 7.
Unverletzlichkeit des Königs 41.
Utrecht Friede von 13.
Urproduktion 136.
— Sorge des Staates für die 136.
Urwahlbezirk 54.
Urwähler 53, 54.

V.

Veräußerung von Staatsvermögen 110.
Vereinswesen 39.
Verfahren der Oberrechnungskammer bei Rechnungs-Prüfung des Staatshaushalts 112.
Verfassung des norddeutschen Bundes 29, 30.
Verfassungsurkunde für das Königreich Preußen 25 ff.
—, in wiefern eine lex imperfecta 28.
Verfassungswidriger Zustand durch Budgetlosigkeit 104.
Verkehr 119.
Verkehrsanstalten 131.
— -mittel 131.
Verkoppelung 138.
Verlassenschaftswesen 92.
Verlust des preußischen Staatsbürgerrechts 36.
Vermögensrechtliche Persönlichkeit des Staates 97, 98.
Verordnungen mit provisorischer Gesetzeskraft 56.
Versammlung der beiden Häuser des Landtags 58.
Versicherungswesen 129.
Verstaatlichung der Post und Telegraphie 136.
Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten 113 ff.
— der Eisenbahnen 133.
Verwaltung, innere 154.
Verwaltungsgerichtliches Verfahren 163.
Verwaltungsgerichtsbarkeit 157.
— -polizei 114.
Verwaltungssachen streitige 159.
Verwaltungsvermögen 110.
Visitations- und Consistorialordres 8.
Volksbewegungen, massenhafte 117.
Volksschule 38, 122 ff.
— Einzelverfügungen 124.
— Einrichtung der 124.
— konfessionelle 123.
— (Regulation der) 124.
Volksvertretung 49 ff.
— Befugnisse der 49, 56 ff.
— erste konstitutionelle 51.
Volkswirthschaftsrath 67.
Volljährigkeit des Königs 48.
Vollstreckung verwaltungsgerichtlicher Urtheile 164.
Vorfluth, Edikt der 139.
Vormundschaft 48.
Vormundschaftswesen 92.

W.

Wahl, indirekte der Abgeordneten 53.
Wählbarkeit der Abgeordneten 54.
Wahlmodus zum Hause der Abgeordneten 54.
Wahlspruch des gr. Kurfürsten 12.
Waldgenossenschaft 142.
Waldschutzgericht 142.
Wassergenossenschaftswesen 139.
Wasserwege 131 ff.
Wechselrecht 130.
Wechselstempelsteuer 108.
Wechselverordnung 130.
Wege 131 ff.
Wegebau 130.
Wegeordnung 131.
Wegepflicht 131.
Wegepolizei 131.
Wegepolizeirecht 131.
Wegerecht, Kodification des preußischen 131.
Wegeverbände 131.
Wehrpflicht allgemeine 22.
Welau, Friede von 11.
Wiener Congreßakte 22.
Wilhelm I. 28.
— I. Krönung 28.
— I. Prinzregent 28.
Winterackerbauschule 140.
Wohnsitznahme 128.

Z.

Zantner Vergleich 9.

Z.

Zahl der Abgeordneten 53.
Zettelbanken 130.

Zinsen der Staatsschuld 103.
— — — kalkulatorischer Charakter derselben im Etat 103.
Zölle 107, 108.
Zollgebiet 107.
Zollverein 25.
Zunftwesen des Mittelalters 146.
Zuständigkeit der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden 165.
Zustimmungsrecht der Abgeordneten zu den Gesetzen 56.
Zwangsbeiträge 106.
Zwangs-Versicherungsanstalten 129.
Zweikammersystem 51.

II. Sachsen.

(Seite 165—254.)

A.

Abgabenwesen 210 f., 245.
Adel 189.
Administrativjustizsachen 204, 247.
Agrarpolitik 206.
Amtshauptmannschaften 247. Bezirke 181. Polizeigewalt 183. Gemeindeaufsicht 184.
Apanagen der k. sächs. Prinzen 228.
Armenwesen 205.
Aufenthalt im Gebiete des K. S. 175.
Ausländer 175, 190.
Ausweisung 207.

B.

Bauverwaltung, fiscalische 246.
Begnadigungsrecht 201, 225.
Bergregal, ehemaliges 209.
Bergwesen 207, 246.
Beschwerderecht 203, 239.
Bezirksverbände 180 f. Bezirksausschuß, Bezirksversammlung 181. Exemte Städte 182.
Budgetberathung 234, 239.
Bürgerliches Recht 175, 200.
Bürgerrecht in Städten 186.

C.

Chatullengelder der Königin 228.
Chausseegeld 209.
Civilliste des Königs 228.
Collegialbehörden 247.
Competenzgerichtshof 205.
Confessionsschule 217.
Confessionswechsel 217.
Conflictsbudget 225.

D.

Deutsches Reich, Stellung des K. S. darin 170 f., 195.
Diensteid 235, 249.
Disciplinarbestrafung v. Staatsdienern 250.
Dismembrationsbeschränkung 207.
Domänengut 208, 227.

E.

Ehrenamt in der Verwaltung 248.
Einkommensteuer 210 f.
Eisenacher Vertrag 175.
Eisenbahnwesen 209, 246.
Enteignung 203.
Erblande des K. S., altständische Verfassung 218.
Erbschaftssteuer 210.
Erbverbrüderung zwischen Sachsen, Hessen und Preußen 224.
Evangelisch-lutherisches Kirchenregiment 216.
Exterritoriale 176.

F.

Feuerversicherung 206, 246.
Finanzgesetz 197.
Finanzministerium, Geschäftskreis 241.
Finanzperiode 211.
Finanzverwaltung 208, 234.
Fischerei 207.
Flüsse, öffentliche 191, 192.
Forstverwaltung 208, 234.

G.

Gebietszuwachs zum Königreiche 175.
Gemeindebesteuerung 211.
Gemeindeverfassung 183 f.
Gemeindevorstand in Dörfern 186.
Gemischte Ehen 217.
Gerichtsverfassung 200.
Gesammtministerium 242.
Gesetzgebung 196, 224, 233, 239.
Gesundheitspolizei 208, 246.
Gewerbeinspectoren 246.
Gewerbesteuer vom Hausirer 210.
Gewohnheitsrecht 199.
Glaubensbekenntniß, einflußlos im sächs. Staatsrechte 189.
Gothaer Vertrag 175.
Gottesäcker 217.
Grundrechte 172, 194.
Grundsteuer 210.
Gutsbezirke, exemte 184.

H.

Hausfideicommiß, königliches 227.
Hausgesetz, königliches 226.
Heimatsrecht, älteres 194, 207.
Heimathschein 188.
Herrenlose Sachen, fiscalisches Anfallrecht 191 f.
Hofstaat 225 f., 241, 248.

J.

Jagdwesen 207.
Interpellationen auf dem Landtage 238.
Juden, Namensführung 189. Religionsübung 215.
Juristische Personen 190.
Justiz und Verwaltung, Trennung beider 243.
Justizbehörden 244.
Justizverwaltung 201.

K.

Kammergüter 208.
Kammermitglieder 232.
Kammern der sächs. Ständeversammlung 231.
Kammervermögen 191.
Kirche, Stellung zum Staate 214.
Kirchenanlagen 216.
Kirchengewalt über die evangelisch-lutherische Kirche 216, 247.
Kirchenhoheit 215, 247.
Kirchgemeinden 187.
Klöster 216.
König von S., Rechtsstellung 223 ff.
Kreise 177.
Kreishauptmannschaften 247. Bezirke 178. Gemeindeaufsicht 184.
Kreisstände 178.

L.

Landarmenverband 187.
Landesconsistorium, evangelisch-lutherisches 216, 247.
Landesgrenzen 173.
Landessynode, evangelisch-lutherische 216.
Landestheilung 177.
Landgemeinden 186.
Landsassiat 175.
Landstände in der vorconstitutionellen Zeit 218, nach der Verfass.Urk. 229 ff.
Landtag Berufung 225. Thätigkeit 236.
Landtagsordnung 238.
Landtagswahlen 230.
Lehnsverhältnisse 171. Beseitigung 192.
Lotteriewesen 206, 210.

M.

Meißen, Markgrafschaft 171, 173.
Militärcontingent 213.
Militärconvention zwischen d. K. S. und Preußen 172.
Militärhoheit der Krone 213.
Militärverwaltung 212 f., 246.
Ministerien 240 f.
Ministerium des K. Hauses 241.
Ministerverantwortlichkeit 241, 250.
Mitregentschaft 229.

N.

Nationalität, wendische 189.
Notariat 200.
Nothverordnungen 189.

O.

Oberlausitz, Abtretung an Sachsen 178. Provinzialverfassung 178 f.
Oberrechnungskammer 212.
Oeffentliche Gewalt 195.
Orden 226.
Ortsarmenverbände 187.
Ortspolizei 183, 185, 247.

P.

Patrimonialgerichtsbarkeit 183, 184, 200.
Polizeidirection, königliche, in Dresden 183.
Polizeiverwaltung 207, 247.
Postregal 209.
Privilegien 199.
Provinzialgebiete 176.

R.

Rechtsverordnungen 197.
Rechtsweg gegen Verwaltungsverfügungen 204.
Regalien 208.
Regierungscommissare auf dem Landtage 238.
Regierungsverweſung 229.
Reichsangehörige 175.
Reichsausländer 175.
Religionseid 217.
Religionsübung, öffentliche 215.
Religionsunterricht 217.
Rittergüter 184.

S.

Sachsen Kurfürstenthum 171, 173. Königreich, Staatsgebiet 173. Deutscher Staat 170. Landestheilung 177.
Salzregal 209.
Schlachtsteuer 210.
Schönburg, Receßherrschaften 177, 180. Familie 189.
Schulgemeinden 187.
Secundogenitur des königlichen Hauses 228.
Sitzungspolizei auf dem Landtage 238.
Solms-Wildenfels Grafenhaus 189.
Sonntagsheiligung 217.
Staatsangehörigkeit 187.
Staatsanstalten 192.
Staatsdienst 240 f., 248 f. Befähigung dazu 248. Dienstpflichten der Staatsdiener 249. Bezüge 250. Entlassung 251. Pension 253.
Staatseisenbahnen 209.
Staatsgebiet, k. sächs. 173.
Staatsgerichtshof 221 f.
Staatshaushaltplan 211.
Staatsminister 241; in Evangelicis beauftragte 216.
Staatsschulden 212, 234.
Staatsrath 243.
Staatsvermögen 190 f., 226 f.
Staatsverträge 235.
Stadträthe 184, 247.
Stadtverordnete 184.
Städteverfassung 184 f.
Ständeversammlung 229 ff.
Steuerbewilligungsrecht der alten sächs. Stände 218.
Steuerfiscus, k. sächs. 191.
Steuergesetzgebung 210 f.
Stifter 177.
Stiftungen nach sächs. Rechte 190.
Straßenregal 209.

T.

Telegraphenbetrieb 209.

U.

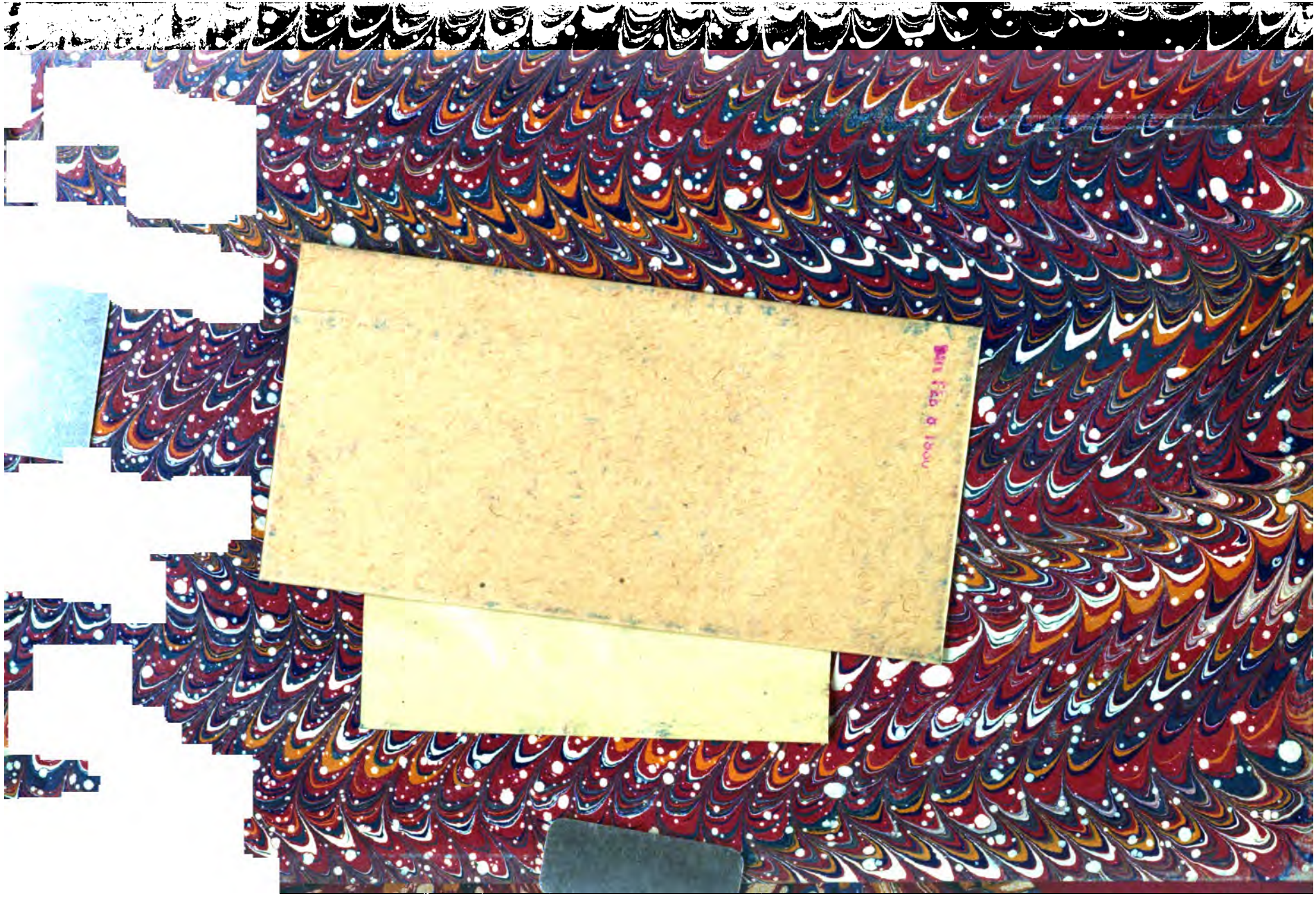
Unterrichtswesen 208.
Unterthaneneid 187.
Untheilbarkeit 174.
Urkundenstempel 210.

V.

Vereinigungsverfahren auf dem sächs. Landtage 239 f.
Verfassungsurkunde für das K. S., Entstehung 219. Novellen 220 f. Garantien 221, 235. Voraussetzungen für die Abänderung 221. Auslegung 223.
Verkehrswesen 206.
Verordnungsrecht 198.
Versicherungswesen 206.
Verwaltungsbehörden 245 f., 202.
Verwaltungsbeschwerde nach sächs. Rechte 203.
Verwaltungsrecht k. sächs. 202.
Verwaltungsrechtspflege 204.
Verwaltungsstrafrecht 201.
Volksschule 208, 217, 247.
Vollstreckungsgewalt der Verwaltungsbehörden 203.

W.

Wahlrecht zum Landtage 229 f.
Wappen, k. sächs. 225.
Wasserrecht 201, 208.
Wegebaupflicht 206.
Wenden 189.
Wettin, Haus, albertinische Linie 173, 174, 223; ernestinische Linie 223.
Wildenfels, Herrschaft 177.



Gov 1008.3
Das staatsrecht des Deutschen Reich
Widener Library 005877005
3 2044 080 044 530